



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: Plan Fines2 : una mirada desde la política social

Autores (en el caso de tesis y directores):

Esteban Julián Tévez

Pablo Di Napoli, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2021

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Esteban Julián Tévez

Plan Fines2. Una mirada desde la política social.

Monografía para optar al título de “Especialista en Gestión, Planificación y Evaluación de Políticas Sociales”.

Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Tutor: Dr. Pablo di Napoli

Buenos Aires

2021

Índice

Introducción	2
Primera parte. La política social como prisma analítico para abordar al plan Fines2.	
1.1 La política social y la cuestión social.....	5
1.1.1 <i>La pobreza y la política social</i>	5
1.1.2 <i>Novedades y contradicciones en la Argentina del siglo XXI</i>	8
1.2 La universalidad de las políticas sociales y el trabajo.....	10
1.3 Segmentación y dualización.....	17
1.4 El tercer sector en la política social.....	20
Segunda Parte. El plan Fines2 como política social: distintas líneas de abordaje	
2.1 El plan Fines2 y la cuestión social-educativa.....	24
2.2 El plan Fines2, el trabajo y la universalidad.....	33
2.3 Segmentación y dualización.....	38
2.4 El tercer sector y el Fines2: las organizaciones de la sociedad civil.....	42
Conclusión.....	46
Referencias.....	51

Introducción

En este trabajo se abordará al Plan de Finalización de Estudios Secundarios (Fines¹) en tanto política social y específicamente su oferta de nivel medio (Fines2²) en la provincia de Buenos Aires durante sus años de mayor expansión (2009-2016). El Plan, de terminalidad educativa para mayores de 18 años, es fruto de la política nacional educativa implementada en Argentina a partir de las modificaciones normativas que culminan con la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN), aprobada en el Congreso Nacional en el año 2006. Dichas modificaciones legislativas pretendieron marcar una ruptura con los procesos de reforma expresados e implementados parcialmente a partir de la derogada y reemplazada Ley Federal de Educación N°24.195 de 1993 (LFE), y en general modificar la lógica que impulsó al conjunto de normativas y políticas de la década del noventa. La nueva Ley expresó el intento de transformar la perspectiva de las políticas educativas, pretendiendo orientarlas desde un enfoque de derechos y un perfil inclusivo que considera a la educación como un bien público que debe ser garantizado por el Estado. Por otro lado, dicha ley establece la obligatoriedad³ de los estudios secundarios, por lo que el Estado debe crear las condiciones para que todos los ciudadanos puedan acceder a este nivel y completarlo, siendo la educación un derecho que no caduca con la edad.

El Fines2 (nivel medio) está destinado a una población cuyos derechos han sido vulnerados, a los sectores más empobrecidos -lo cual dota de sentido social a la política-, y entre otras cosas es impulsado por los datos surgidos del CENSO 2010, que marcaban un importante porcentaje de población adulta sin estudios secundarios completos (13.800.000). Surge inicialmente como componente educativo de programas de inclusión a través del trabajo del Ministerio de Desarrollo Social (“Argentina trabaja”⁴ y “Argentina, Trabaja, Estudia y Aprende”⁵), dándose una articulación interministerial. El plan Fines2 se destacó entre otras propuestas de terminalidad del nivel por su

¹ Por Fines entendemos al plan en toda su amplitud y por Fines2 específicamente su oferta de nivel medio.

² De ahora en más se lo nombrará como “Fines2”, “el Plan”, o “Fines” si se trata del plan en general.

³ La LFE extendía la obligatoriedad a los 10 años (1 año de educación inicial y 9 de Educación General Básica -EGB-. Posteriormente, la LEN estableció la obligatoriedad del nivel medio en su totalidad.

⁴ Programa nacional desarrollado entre 2009 y 2018, destinado a personas de hogares en situación de vulnerabilidad, consistente en la generación de puestos de trabajo, capacitación y promoción del cooperativismo para la ejecución de obras de infraestructura.

⁵ Programa nacional iniciado en 2010 destinado a fortalecer la formación educativa de los cooperativistas del Programa Ingreso Social con Trabajo.

expansión y por ser una política nacional gestionada por las provincias, acordada federalmente en 2008 a partir de la Resolución N° 66/08 del Consejo Federal de Educación (CFE).

La provincia de Buenos Aires fue la primera en iniciar su implementación -restringida en un principio a cooperativistas del “Argentina Trabaja”- y presentó la mayor matrícula (Finnegan, 2018), la cual aumentó exponencialmente al tornarse irrestricto el ingreso: comenzó con 25.000 inscriptos en 2010 y en abril de 2014 ya rondaba los 200.000 (Finnegan, 2018).

La expansión del Fines2 se suele asociar al régimen de cursada vigente hasta 2016 (dos jornadas de cuatro horas cada una) y la posibilidad de completar el nivel medio en 3 años; pero también al armado territorial, ya que se abrieron sedes en los barrios de residencia de los estudiantes gracias a la gestión de organizaciones sociales de todo tipo que sostienen su funcionamiento. La original combinación entre Estado y sociedad civil conlleva una operatoria consistente en la identificación a nivel local de grupos de población que se inscriben en el Plan y cuyo reclutamiento está a cargo de dirigentes o actores locales de distinto tipo (de movimientos sociales y/o políticos, religiosos, ONGs, sindicatos y algunos organismos del sector público), con cuyos listados solicitan la apertura de una sede o comisión. La comisión de alumnos es la unidad más pequeña del plan, inserta en el marco de una sede en la que puede haber una o más comisiones. La sede provee tanto el espacio físico como el costo de mantenimiento del mismo (UNIFE, 2018).

En este trabajo se vincula al Fines2 con un conjunto de medidas en el área social (en este caso socio-educativa), que parecen vincularse a un diagnóstico común: la consolidación en las últimas décadas de circuitos sociales diferenciados como correlato de restricciones en el mercado de trabajo formal y de distintos procesos de segregación. Frente a las persistentes desigualdades las políticas sociales consolidan propuestas masivas pero diferenciadas, planteándose un dilema para cualquier objetivo de corte universalista. Este tipo de políticas encierran una contradicción, que se refleja en distintos análisis y valoraciones sobre las mismas: si bien reducen brechas de desigualdad en algunos ítems, también parecen reproducir la desigualdad existente en cuanto a la desigual efectivización de derechos.

Se planteará que las contradicciones y tensiones que presenta el Fines2 en tanto política educativa inclusiva, reflejadas en la literatura sobre el tema, remiten a cuatro ejes centrales de los debates sobre la política social: el abordaje de la cuestión social, la universalización-focalización

(en su vínculo con el trabajo), la integración-dualización y el rol de las organizaciones de la sociedad civil. Es por esto que interesa aquí proponer una mirada que no se centre solamente en lo educativo o pedagógico para pensar al Fines2, sino que además lo pueda vincular a las estrategias políticas frente a la desigualdad social. Para ello el trabajo se dividirá en dos partes: en la primera se presentarán los debates sobre las políticas sociales a través de los ejes conceptuales mencionados, y luego, en la segunda, se retomarán estos debates a la luz de los análisis que surgen de las investigaciones y trabajos sobre el Fines2.

Primera Parte

La Política Social como Prisma Analítico para Abordar al Plan Fines2

1.1 La Política Social y la Cuestión Social

En este apartado se abordará la noción de cuestión social, el lugar de centralidad que en ella ocupa la pobreza, y el vínculo de ambas con la política social. Para ello se hará un breve racconto histórico y luego una aproximación a la situación actual en Argentina.

1.1.1 *La Pobreza como Cuestión Social*

La política social puede definirse como una mediación histórica y epistemológica entre la economía -el bien-estar- y la política -el bien-común- (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011). Se la suele asociar a las intervenciones estatales destinadas a resolver (o atenuar) la cuestión social -que justamente surge de la relación conflictiva entre política y economía-. Dentro de las políticas públicas, la política social nace históricamente como fruto de una construcción valorativa que vincula ciudadanía con pobreza; en la Francia del siglo XIX la idea de ciudadanía exigía remover todo obstáculo que impidiera la autonomía necesaria para ser un buen ciudadano, y es por eso que la pobreza se percibía como un obstáculo, como un problema que ya no es individual: es una cuestión social, “una cuestión de interés social que exigía intervención política” (Procacci, 1999: 19). Se puede decir que a partir de ese momento la pobreza y el análisis (o falta de análisis) sobre sus causas comenzaban a cumplir una función performativa respecto de la política social, más allá de las diferencias contextuales y epocales que pudieran llevar a hacer foco en “el problema obrero”, “la integración”, “la exclusión social”, etc.

Siguiendo a Estela Grassi (2008), en el último tramo del siglo XX la pobreza fue colocada en el centro de las preocupaciones sociales y políticas en la Argentina; fue el momento en el que arreciaba la crítica (la liberal y la socialista) contra la forma en que la política social venía abordando la cuestión social hasta ese entonces. Pero una parte de esa crítica se iba consolidando: la que estaba orientada selectivamente contra los fundamentos del Estado de Bienestar, más que contra un “sector” de sus intervenciones –la política social–. Esta comprensión demorada es lamentada por Danani (2016), en tanto la política social, luego investida de principios y lenguaje neoliberales, comenzaba a cumplir una tarea performativa recíproca respecto de la pobreza, regulándola y retornándola al estatus de-socializado (es decir, extrasocial, de atributo individual)

del siglo XVIII. Este nuevo desplazamiento, regresivo, de la pobreza, la escindió del lugar ocupado por ella a partir del siglo XIX vinculado a la cuestión social.

La noción de cuestión social va unida entonces al hecho de dejar de lado aquellas concepciones que asocian los fracasos sociales a cuestiones individuales. Por supuesto que no se agota en la problemática de la pobreza: tal como plantea Carballada (2009): si lo social se presenta como cuestión, como interrogante, como un conjunto de circunstancias que interpelan a la sociedad, no sólo se liga a la pobreza, sino a todos los emergentes de la tensión entre integración y desintegración que operan dentro de una sociedad, desde el surgimiento de la modernidad.

Como se enunció más arriba, el auge neoliberal de los años noventa coincidió con una preocupación por la pobreza redefinida por fuera de los parámetros con la que se había abordado durante muchos años. Esto echaba por tierra lo que venía gestándose desde fines del siglo XIX: el abordaje de la pobreza como cuestión social, que había derivado en los desarrollos de la política social como forma de intervención estatal. Estos desarrollos fueron configurando un Estado de bienestar cuya crisis también coincidió, ya en los años '90, con enfoques novedosos en Europa sobre "la nueva cuestión social". Aquellos trabajos que, partiendo del análisis de los nuevos procesos de exclusión social, ponían en tela de juicio la pertinencia de los instrumentos clásicos del Estado de Bienestar frente al nuevo panorama, por estar aquéllos ligados a poblaciones homogéneas. La ruptura del tejido social haría inapropiados esos instrumentos basados en otra realidad. Pero esa crítica sucedía mientras ocurrían importantes reformas en área de las políticas sociales, las que en muy pocos años transformaron su histórica misión de atenuar las secuelas de la desigualdad, con la centralidad que dicha función desempeñaba, para pasar a ocupar un lugar subordinado y residual en el conjunto de las políticas públicas, acotando el universo de intervención a aquellos grupos o poblaciones "objetivo" bajo condiciones de pobreza e indigencia (Pautassi, 2010).

Pierre Rosanvallon (1995) expresaba que la noción de cuestión social del siglo XIX reflejaba las múltiples dificultades causadas por la naciente sociedad industrial. Al abordar los fenómenos más recientes relativos a la exclusión social, este autor planteaba que se requieren nuevas categorías de análisis para comprender una nueva realidad social más compleja. Ante la crisis del Estado de Bienestar, "Rosanvallon propone una necesaria mirada a los mecanismos de cohesión de la sociedad, dado que la crisis de estos es una expresión de la nueva cuestión social"

(Carballeda, 2009:19). Se pone el acento en la fractura social a partir de múltiples causas, y no solamente en la relativa a la contradicción capital-trabajo.

Por otro lado, la mirada neoliberal parece reducir los problemas sociales a la “lucha contra la pobreza”, por fuera de lo que sería una revisión crítica sobre las causas de la misma. Lautier (2006), desde una perspectiva que liga la política social con los fenómenos macroeconómicos, sostiene que la resolución de la cuestión social -ya pensando en América latina- depende de la conjunción entre “verdaderas” políticas sociales y la estabilización macroeconómica y monetaria; a las políticas focalizadas-asistenciales contra la pobreza no sólo no las considera políticas sociales, sino que las asocia a un incremento de la vulnerabilidad, puesto que estas iniciativas suponen una debilidad financiera y un carácter pro-cíclico que acentúa la inestabilidad de la demanda interna. Este autor entonces diferencia las políticas sociales de las políticas de “lucha contra la pobreza”, siendo que estas últimas reproducen las causas que generan la pobreza, al no atacarlas y actuar de manera compensatoria frente al fracaso de las políticas sociales. Lautier plantea que el fundamento de las políticas sociales es la acción frente a la “vulnerabilidad”: la reducción de la vulnerabilidad, al eliminarse los riesgos y ampliarse los derechos de ciudadanía, se traduce en una reducción de la pobreza como efecto secundario.

En cuanto al área de interés de este trabajo- la educación para adultos- podríamos decir que no es novedoso que los desacoples que se dan en las trayectorias educativas de las personas -en relación al resultado esperado por el sistema educativo-, hayan sido vistos siempre como una problemática a tener en cuenta. Sin embargo, “es recientemente que la reflexión pedagógica las ha reubicado [a las trayectorias] pasando de considerarlas como problema individual a un problema que debe ser sistemáticamente atendido” (Terigi, 2008: 117). La Ley de Educación Nacional de 2006 (LEN) se hace eco de esto al señalar a la educación como un derecho que no caduca con la edad y al revalorizar la educación de adultos, que pasa de ser un “régimen especial” a una modalidad más de la educación formal.

La deserción, los desacoples y la no-terminalidad de los estudios constituyen entonces una parte de la cuestión social a ser resuelta por la política. Y las propuestas que han surgido de allí tienen como destinatario un sector social específico: el más empobrecido. Esto explica el carácter social de políticas como el plan Fines2. Los problemas educativos son problemas sociales. Por eso es que las políticas educativas se articulan con el resto de las políticas sociales. Como se irá viendo

más adelante eso sucede especialmente con las relativas al trabajo, considerado éste como el principal factor de integración social (Grassi, 1997), sobre todo en un país como el nuestro que históricamente ha presentado un esquema trabajo-céntrico para acceder a la protección social.

1.1.2 *Novedades y Contradicciones en la Argentina del Siglo XXI.*

Oszlack y Gantman (2007) Justifican la existencia del Estado en tanto pueda resolver cuestiones que ningún otro actor colectivo o individual es capaz de solucionar. Para ello plantean la existencia de un trinomio al cual todo Estado debe atender con el objetivo de garantizar el orden social: Gobernabilidad, Desarrollo y Equidad (G-I-D). El éxito de la acción estatal depende del equilibrio de estos términos. Identifican con el advenimiento del siglo XXI, en América Latina, la configuración de una nueva forma de intervención estatal, a la par del surgimiento de una “nueva izquierda”-que caracterizan como de cuño socialdemócrata- y el desarrollo de toda una literatura que presenta un tipo de sociedad deseada, a la que los autores sintetizan como “capitalismo social y democrático”. Plantean también lo contradictorios que pueden ser estos términos en países como los nuestros, y como puede ajustarse esta propuesta al mencionado trinomio de Gobernabilidad (democracia), Desarrollo (capitalismo) y Equidad (social). En esa línea, y retomando la visión de la multifuncionalidad del Estado social de Offe, Valencia Lomelí (2003) plantea que toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), aunque usualmente el estudio de las políticas sociales ha enfatizado una de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva (Pérez y Brown, 2015).

Partiendo de la base de la existencia en Argentina de una “recursividad de la política social” (Arcidiácono, 2012), es decir que los arreglos institucionales del bienestar coinciden con alteraciones de la estructura social, las políticas sociales montadas sobre la heterogeneidad social –consecuente a la consolidación de una alta informalidad laboral y múltiples formas de segregación- fueron profundizadas de una manera particular a partir del año 2009. Se puede decir que existió una vocación de universalizar prestaciones sociales (La Asignación Universal por Hijo y el Fines² son ejemplos), pero enfocada en una masificación de la cobertura que no parece poner en cuestión las grandes desigualdades que se replican a la hora de hacerse efectivos los derechos. En ese entonces pudo verse un giro en el tipo de programas implementados dentro de los gobiernos

kirchneristas, que coincidieron con ciertos desacoples en los términos del trinomio (G-D-E). Se detuvo el sendero de crecimiento, las características del modelo de acumulación no permitían ya la expansión del empleo formal y comenzaba un período de fuerte polarización política que erosionaba la legitimidad del gobierno, todo eso en un contexto de crisis financiera mundial (Basualdo, 2011). Dicha crisis internacional afectó sensiblemente el crecimiento económico de la Argentina, y el gobierno, a contramano de lo que establecería el paradigma ortodoxo, alentó la expansión de la demanda agregada a través de un aumento significativo del gasto público (Basualdo, 2011). En ese contexto se lanzan una serie de programas orientados a restituir derechos vulnerados, o en otras palabras, a mejorar las condiciones de vida de los sectores más perjudicados.

Sobre estos programas surgen dos miradas diferentes que aquí interesan: una crítica, que en algunos casos señala contradicciones y en otros vincula estas políticas con un modelo restitutivo o residual -que plantea continuidades con las políticas sociales desplegadas en los años noventa-. Dentro de este tipo de interpretaciones se sostiene que al estar las intervenciones montadas sobre un tipo de heterogeneidad estructural (fruto de profundas desigualdades sociales) y, además, ser diseñadas diferencialmente con respecto a otro tipo de políticas sociales, tienden a reproducir las desigualdades debido a la diferencial efectivización de derechos. En esta línea se inscriben por ejemplo, con distintos matices en el énfasis del sentido crítico, los trabajos de Arcidiácono (2012), De Sena (2014), Gamallo (2015). Otra mirada, mas optimista, podría estar representada por los trabajos de Levy y Rodríguez (2016) o Rinesi (2016) en los que se considera que garantizar el acceso a necesidades elementales, de las que estaban excluidos los sectores más vulnerables, constituye un acto no sólo reparador sino fundamentalmente transformador generándose un círculo virtuoso del que surgen nuevos actores individuales y colectivos, así como nuevas demandas que fortalecen la trama social y el proceso democrático.

En suma, al afirmarse la informalidad laboral y no poder constituirse el empleo formal como vehículo de integración social, el sentido de universalidad que llegaron a presentar las importantes iniciativas en políticas sociales a partir del año 2009 apuntó a una mayor cobertura pero también a una diferenciación en el tipo de prestaciones; y los objetivos tendientes a la inclusión social se tradujeron en la práctica en un intento para que la fuertes desigualdades existentes sean más “vivibles”, probablemente en función de poder sostener un tipo de modelo de desarrollo que continuó apostando al trabajo como fuente de integración o inclusión (y que puede quedar en suspenso frente a limitaciones del ciclo económico) y otorgar legitimidad al proceso

político. Dentro de ese panorama se inserta el plan Fines², encerrando contradicciones que ilustran las complejidades de la relación entre voluntad y posibilidad, pero dando cuenta de que en la agenda de políticas educativas estuvo presente la intención de una reparación simbólica y material de las desigualdades educativas, en las que el Estado ocupó un papel central como garante del acceso al derecho a la educación, tal como se desprende de la Ley de Educación Nacional (LEN) de 2006.

Es por eso que una perspectiva crítica hacia este tipo de políticas no puede perder de vista lo que señalaba Patrick de Laubier (1984): que toda Política social, gestada en el pasado o proyectada en el futuro, “dependía y depende de una voluntad política [pero también] de una situación económica” (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011); de ellas surgen sus creaciones, se determina su posibilidad, pero también surgen sus contradicciones. En ese sentido, la instrumentación de la política social debe ser compatible con las posibilidades económicas y el ‘pacto fiscal’ imperante en cada sociedad, para así evitar que “se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger” (Ocampo, 2004: 158). Siguiendo a este último autor citado, el punto de referencia para el análisis es lo realizable, pero no menos de ello, es decir, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, “lo máximo entre lo realizable” (p. 159).

Entonces, al pensar las contradicciones y limitaciones de políticas que buscan abordar la cuestión social adaptándose a la existencia de circuitos sociales diferenciados no se pueden obviar, por un lado, los condicionantes de contexto como la situación del mercado de trabajo, el tipo de pacto fiscal reinante o la segregación socio-territorial; o sea, cuestiones que no se resuelven en el corto plazo, y por otro lado, que esos mismos condicionantes –en tanto no puedan ser resueltos - hacen a la instalación de una lógica del “mientras tanto” (Arcidiácono, 2012) en el diseño de la política social, que puede durar mucho más tiempo de lo deseado.

1.2 La Universalidad de las Políticas Sociales y el Trabajo.

Las políticas sociales, a nivel mundial, nacen a fines del siglo XIX en vinculación con las necesidades del mercado de trabajo y de los gobiernos, que requerían estabilidad política. Surgen de la conjugación de demandas de inclusión y ascenso social desde abajo y de necesidades de gobernabilidad desde arriba, asentadas principalmente sobre una pretensión universalista arraigada

en la idea de promoción de la ciudadanía. Estas políticas eran expresión del derecho a la educación, la salud y la seguridad (Vilas, 2013). Es así que la escuela pública, el hospital público y la seguridad social se consolidan como los tres grandes instrumentos de la política social.

El espíritu de universalidad de las políticas sociales ha encontrado límites dentro de la intervención estatal, la cual -siguiendo a Soldano y Andrenacci (2006)- dividió su accionar en tres estrategias sociales, que operan como tres dimensiones interrelacionadas: la política del trabajo, la política de servicios universales y la política asistencial. De cuál de ellas adquiera centralidad, dependerá el modelo de protección social adoptado por un Estado: el corporativismo estratificado (centrado en la política del trabajo), el universalismo básico de corte igualitario (servicios universales), y el modelo combinado de focalización y mercado (política asistencial) (Filgueira, 2013).

La Argentina y el resto de Latinoamérica han encontrado históricamente dificultades y oposiciones para desplegar políticas universales, lo que nos remite al diagnóstico de Fernando Filgueira et al. (2006), que ha caracterizado la política social de la región –por lo menos hasta principios del siglo XXI- como un «corporativismo persistente combinado con una reforma liberal». El mencionado “corporativismo persistente” significa en el caso de Argentina que los arreglos institucionales históricamente han adoptado al empleo asalariado como mecanismo de acceso por excelencia a la protección social. Los derechos sociales surgieron asociados a la categoría de trabajador/a asalariado y el sistema se estructuró en función de esta categoría de derechos. El conjunto de derechos sociales nació como un derivado de los derechos laborales, al punto de que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica, y a su vez fueron incorporados directamente en el texto constitucional (Pautassi, 2010).

Entonces, la efectivización de los derechos sociales quedó sujeta a la pertenencia al empleo asalariado formal. Y esta impronta siguió vigente a pesar de la crisis de la relación salarial y de la imposibilidad de acceso a empleos remunerados estables de un amplio sector de la sociedad, lo cual va en contramano con respecto a la idea de una protección universal y a una “desmercantilización” del bienestar.

La naturaleza de las políticas sociales post-crisis de 2001 que suelen enmarcarse dentro del “paradigma de la inclusión social” (López, 2017), ha sido puesta en discusión (por la falta de

sentido de universalidad) y son numerosos los autores (Halperín, 2008; Di Natale, 2004; De Sena, 2014) que señalan una continuidad entre las ideas que las sustentan y las transformaciones estructurales y conceptuales iniciadas en la década del setenta con la última dictadura, en algunos casos vistas como un “nuevo y definitivo impulso a la ideología liberal, cuando fue potenciada la desregulación de los mercados” (Di Natale citado en Halperín et al, 2008:50).

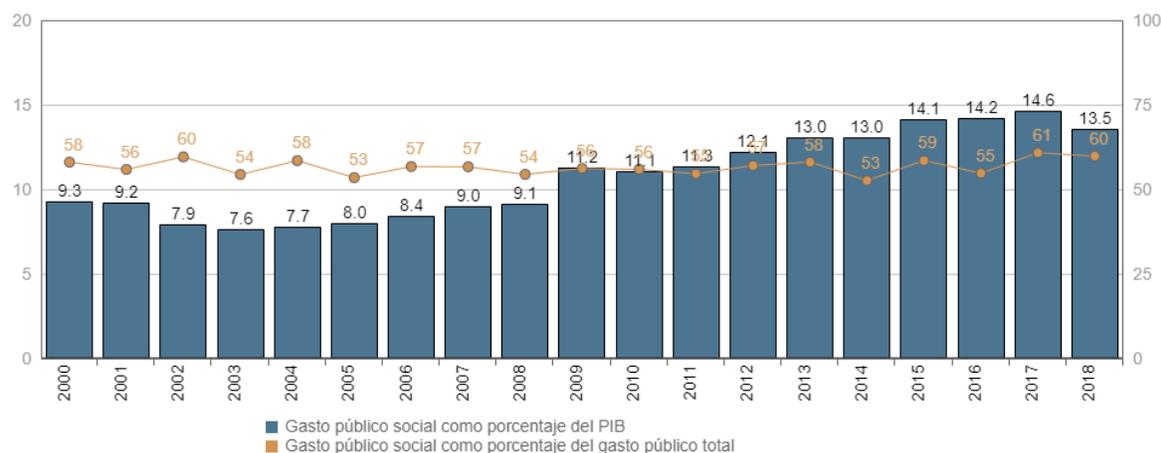
La secuencia sería aproximadamente la siguiente: se inician las transformaciones en los setenta, continúan en la década siguiente con la crisis financiera y de la seguridad social que incrementarían el empobrecimiento de la población (Di Natale, 2004). En esos años ya surgen programas sociales de asistencia para con los más necesitados disruptivos con el anterior modelo de intervención conocido como Estado de Bienestar. Ya en los noventa se consolida la implementación de políticas sociales de carácter focalizado promovidas por organismos multilaterales de crédito, en especial el Banco Mundial, y orientadas específicamente hacia la población más empobrecida –focalizando de esta manera el gasto público-. Según esa perspectiva (la de los organismos multilaterales) las políticas sociales universales eran promotoras de desigualdad, al no llevarse a cabo una eficiente asignación de recursos hacia los más necesitados. Más tarde se vió que las políticas de los noventa no dieron respuesta a la problemática que enfrentaban, en tanto la magnitud de la pobreza se vio multiplicada, llegando de esa forma al punto extremo de la crisis de 2001. Tal escenario generó un cambio en el diseño de las políticas sociales, que según De Sena (2014) fue de carácter retórico en la práctica. Esta autora señala que el pasaje de “políticas sociales con metas extremadamente focalizadas a políticas de alcance masivo” (Documento Institucional, 2010), tal como eran presentadas por el Ministerio de Desarrollo Social, metamorfosea algunas tensiones dentro de un continuo en cuanto al diseño e implementación de políticas sociales (De Sena, 2014). Ese continuo refiere a la pérdida de sentido de universalidad. De acuerdo a este tipo de interpretaciones, la lógica de la “lucha contra la pobreza” y de las poblaciones objetivos continúa presente en las intervenciones públicas a través de programas de empleo, capacitación, alimentarios, de transferencia de ingresos, etc., dejándose de lado iniciativas universales que efectivamente garanticen la inclusión social (Arcidiacono, 2012).

Otra forma de pensar la cuestión -que señala más rupturas que continuidades- es la idea de “reforma de la reforma”, la cual marca que muchas políticas que tienen una raíz focalizadora propia de la reforma de los noventa se transforman en otra cosa al masificarse la cobertura, lo cual se

traduce en una inversión y alcance significativamente superiores, que rompen con las dinámicas neoliberales de achicamiento del gasto social y alcance focalizado, o sea que no se estaría hablando solamente de una diferencia “retórica” (Gráfico 1). Por otra parte, una misma política (aunque nunca es la misma) puede ser vista de distintas maneras según el contexto político y social en el que está inserta. Esto también es posible porque, siguiendo a Clemente (2017), las bases establecidas en los 90 fueron durables, y las políticas redistributivas posteriores operaron sobre la matriz previa que la autora caracteriza como neo asistencial. Esta impone limitaciones y puede actuar en un sentido incremental –como entre 2003 y 2015- o residual ante la restricción de prestaciones.

Gráfico 1

Gasto Social del Gobierno Central. Argentina 2000-2018 (en Porcentajes del PBI y del Gasto Público Total).



Fuente: base de datos de inversión social. América Latina y Caribe-CEPAL

www.observatoriosocial.cepal.org

Por otro lado, si la asistencia es la forma de la política social en la estrategia neoliberal, siendo la focalización el estándar que orienta las políticas sociales de manera permanente (Danani, 2017), el kirchnerismo al instalar una apelación al “sujeto de derechos” pretende evocar a un “todos” donde convergen una voluntad de ampliación de ciudadanía con los derechos sociales. En esa línea, el perfil inclusivo de la política pública lleva a que determinadas intervenciones en lo

social a las que se les puede discutir su grado de universalidad –para lo cual hay que tener en cuenta no sólo la cobertura sino también la igualdad en los servicios ofrecidos por las instituciones (Danani, 2017)- sean vistas como transitorias. Frente a las políticas neoliberales existiría entonces una disímil concepción temporal señalada arriba entre lo transitorio y lo permanente de las políticas compensatorias, que más allá de la apelación retórica al “sujeto de derechos”, contienen en su despliegue y en la acción militante el intento por reducir brechas para construir sociedad y ciudadanía.

No se puede soslayar que tras el ciclo de hegemonía neoliberal, a nivel mundial, de las décadas de 1980 y 1990, el principio del universalismo concitó cierto consenso técnico y, aparentemente, político y social, de modo que incluso ocupó un lugar importante en las polémicas y propuestas que fueron llevadas a cabo (especialmente en diferentes países latinoamericanos). Pero a la vez el universalismo entraña un patrón de relaciones sociales, de reconocimiento y de solidaridad, una propuesta de organización de la protección y una matriz de redistribución que, en la Argentina, ningún sector social ni político ha asumido como propio. De allí la afirmación de Danani (2016) sobre la falta de un sujeto o actor político que reclame políticas universales: son una buena idea... para los demás. “Nadie las quiere para sí. En síntesis: no se registran demandas por políticas universales”. (p.80).

Danani sostiene que se exacerbó la polémica focalización-universalismo, poniendo el acento en la crítica a la focalización, aun cuando ésta había perdido prestigio y cuando parecía avanzar alguna forma de acuerdo acerca de las bondades de políticas universalistas; pero en cambio “no vimos que derechos sociales universales y ciudadanía se escurrían entre los intersticios de las políticas e instituciones segmentadas” (p. 86).

Uno de los autores que han ido más allá del debate universalidad-focalización, incorporando a la segunda dentro de la primera -como un instrumento más dentro de una estrategia que tienda a la universalidad-, es Ocampo (2004). Este autor sostiene que la universalidad es la mejor forma de focalización, en el sentido de una más igualitaria distribución de los ingresos. Lo demuestra estadísticamente indicando que los servicios que tienen una mayor cobertura son los que expresan una mayor progresividad en la distribución del ingreso inter-clase. O sea, que a mayor cobertura en los servicios se da una asignación de recursos más eficiente, en cuanto a que se asignan más

recursos a quienes más lo necesitan. Esto lo propone enfrentando la idea liberal de que los recursos para la política social se asignan más eficientemente si se focalizan en los sectores más necesitados.

Ocampo también alerta sobre los riesgos de la segmentación, a la que ve como uno de los mayores peligros que enfrenta la política social, siendo más agudos los problemas dentro de los esquemas de políticas focalizadas. El autor menciona al sistema educativo como una fuente de preocupación en este sentido, poniendo en cuestión el principio comúnmente enunciado sobre que la educación es un mecanismo de igualación social, idea que cuenta con profundas raíces liberales. La preocupación del autor va en el sentido de la existencia de sistemas que generen mecanismos de segmentación, sobre todo en materia de educación y salud (para ricos y para pobres), y en materia de segmentación socioespacial.

Por otro lado, si se parte de la idea de que las políticas sociales son fruto de la contradicción entre igualdad jurídica y desigualdad en las relaciones sociales de producción, al profundizarse esta última el cuadro se complejiza, consolidándose los dos circuitos ya mencionados: el de la inserción formal y la informal. Las dificultades para torcer ese rumbo llevan a que la política social deba desplazarse discursivamente y hacer pie no en el sujeto trabajador (formal), sino en el sujeto de derechos. Pero un sujeto de derechos montado sobre la heterogeneidad, que rompe la dinámica de funcionalidad y productividad que ordenaba las sociedades capitalistas, al instalarse un “otro” dentro de la normalidad (Grondona, 2014). Esto significa que si bien se apela a los derechos del ciudadano como fuente de la política social -en lugar de la apelación al trabajador-, esta nueva configuración no conduce a un “Estado de Bienestar genuino” (Grassi, 1997), cuyo sujeto por excelencia sería el ciudadano, sino que es producto de la crisis del trabajo. Así mismo, la promoción de derechos para toda la población no puede escapar a la fragmentación de base y el acceso a los mismos es diferencial, reproduciéndose aquella. La tensión entre una teórica igualdad jurídica y unas desfavorables condiciones estructurales, que difícilmente puedan modificarse, refuerzan las contradicciones propias del capitalismo vernáculo, demandándose más políticas sociales que parecen reproducir las desigualdades en cuanto a una asimétrica efectivización de los derechos (en trabajo, salud, educación, acceso a servicios públicos).

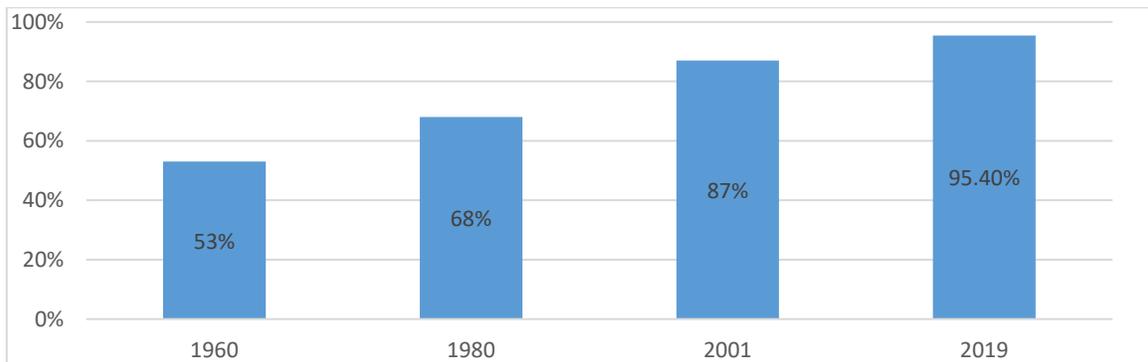
La Ley de Educación Nacional (LEN), en tanto base jurídica para políticas como el plan Fines2, expresó en su momento un cambio en la concepción de las políticas no sólo educativas, sino sociales. La vía de inclusión de las políticas sociales ahora apelaba discursivamente al enfoque

de derechos, basada en una interpelación al sujeto-ciudadano, como portador de derechos –en este caso educativos-. Es así que, por lo menos discursivamente, el “sujeto de derechos” desplazaba de alguna manera la forma de interpelación subjetiva que caracterizó en líneas generales a la política social argentina de los noventa e incluso también a la del peronismo clásico, caracterizada por la centralidad del sujeto-trabajador. Este desplazamiento -que caracterizaría al kirchnerismo- puede vincularse con un evidente déficit de universalidad que venían arrastrando las políticas sociales en general, el cual fue consolidándose a medida que se transformaba el mercado de trabajo (Grassi, 1997). En el caso de la educación este proceso no significó grandes modificaciones en cuanto a la educación básica, pero quizás sí en cuanto a la obligatoriedad de la escuela secundaria, que en gran medida impulsó la expansión de ofertas educativas como el plan Fines2. El rol clasificatorio que cumplía el nivel medio, que guardaba una estrecha relación con la división del trabajo en cuanto a la fuerza de trabajo y las diversas calificaciones, se diluye con la obligatoriedad y con la idea de reducir las brechas educativas, trasladándose en todo caso ese rol a otras instancias formativas.

La educación en el nivel medio -en cuanto a su carácter expulsivo- puede cumplir un rol clasificatorio con respecto a la población laboral, al coincidir temporalmente con la edad en la que se insertan en el mundo del trabajo los jóvenes de los sectores populares. Sin embargo, las transformaciones en el mundo del trabajo de las últimas décadas -que incrementaron el desempleo y la informalidad- han coincidido con un aumento sostenido en la matrícula (Gráfico 2), y en nuestro país ese proceso culmina con la obligatoriedad del nivel secundario, que se corresponde con una voluntad de universalización. Para que esta voluntad se cumpla, la escuela secundaria debe adaptarse al “nuevo público” y generar las condiciones necesarias que garanticen el acceso, permanencia y terminalidad; y por otro lado, se debe restituir el derecho a la educación a la población que ha superado los 18 años.

Gráfico 2

Tasas de asistencia escolar de la población de 12 a 17 años.



Fuente: elaboración propia con datos tomados de DINIECE (2015) basados en Censos Nacionales de Población, microdatos censales IPUMS (Universidad de Minesotta) y Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC). El dato de 2019 en base a Encuesta Permanente de hogares (Indec, II trimestre)

De todos modos, siguiendo a Kessler (2011) puede observarse que el derecho pleno a la educación entra en tensión con los problemas de integración al mercado de trabajo. “Si la educación es un territorio de expansión de derechos, el trabajo es una zona de vulnerabilidades y ausencia de ciudadanía” (Kessler, 2011, p. 15). Este oscuro panorama lleva a que se perciba un mundo laboral de escasos derechos, poca estabilidad y amenazas diversas: la exclusión es un destino temido y los jóvenes argentinos son protagonistas de una disyunción entre un creciente acceso a la educación y un horizonte laboral incierto. La mencionada función clasificadora del nivel medio se desdibuja y en determinados contextos y poblaciones, la escuela secundaria se transforma en un espacio de contención social (Corea y Duschatsky, 2002), operando además como medio (y condición) para la contraprestación en programas sociales.

1.3 Segmentación y dualización

Los procesos históricos de integración frente a la particular cuestión social latinoamericana tuvieron derroteros disímiles en los distintos países, pero el diagnóstico sobre los sectores “relegados”, asociados al atraso cultural, supo ser hegemónico durante mucho tiempo. Sobre ese diagnóstico se pensaban las distintas políticas públicas tendientes a resolverlo a través de la integración y el desarrollo o la modernización. Este diagnóstico comenzó a ser problematizado contemporáneamente al desarrollo de los debates sobre la dependencia, y se instalaron las discusiones sobre la marginalidad: José Nun (1969) se destacó por su disruptivo punto de vista

frente a la problemática, sosteniendo que la marginalidad era parte constitutiva y estructural del tipo de desarrollo en los países periféricos, y no una “patología” o un rasgo de atraso que se resolvía con el desarrollo. Los aportes de Nun han sido un antecedente (pocas veces reconocido) para los más actuales abordajes sobre la nueva cuestión social desarrollada por autores europeos como Castel y Rosanvallon (Svampa, 2016) frente a la crisis del empleo en Europa y sus consecuencias sociales.

La nueva cuestión social, que a nivel mundial fue abordada a partir de la idea de exclusión social o desafiliación y mucho tuvo que ver con los efectos del ascenso neoliberal y los cambios en el mundo del trabajo, en nuestro país fue combatida a partir de políticas inclusivas –de inclusión social-, posteriormente a la crisis del modelo neoliberal en 2001. Pero la idea de inclusión suele incorporar “de manera a-crítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna” (Grassi, 2008: 35) y por lo tanto se aleja de cualquier apuesta hacia una sociedad integrada en sentido orgánico, basada en la participación y el reconocimiento mutuo. Siguiendo a Grimson (2011), la retórica de la inclusión y exclusión lleva implícito un sentido fragmentario sostenido no sólo por razones socioeconómicas sino por rupturas al nivel de la identidad cultural y delimitación territorial. Entonces, tenemos principalmente dos diagnósticos y dos formas de abordaje diferentes frente a la cuestión social, que ilustran dos contextos disímiles y arman dos pares dicotómicos: Marginalidad/integración y Exclusión/inclusión. Estos dos enfoques suponen dos maneras diferentes de pensar y diseñar políticas sociales.

La existencia en Argentina de circuitos sociales diferenciados y la consecuente (o paralela) dualización de las políticas sociales parecen explicar la diferencia entre los dos pares antes mencionados: las prácticas homogéneas del Estado apuntaban a la sociedad como un todo integrado en la que cada sector tenía un sentido dentro de la totalidad: la participación y el mutuo reconocimiento se daban dentro de un mismo sistema de sentido cultural, social y normativo. Quien quedara afuera era negado o visto como una enfermedad, y la solución sería integrarlo o aislarlo. La persistencia e incremento de lo que era visto como marginalidad, ligada a la informalidad laboral y a la pobreza -junto al avance del mercado en detrimento de las capacidades estatales de articulación social- modificaron el cuadro y el diagnóstico.

El esquema de políticas sociales que había ido constituyéndose a lo largo del siglo XX en el país comenzó a verse debilitado a partir de fines de la década del sesenta (Danani y Hintze,

2011), pero fue en los años noventa cuando sus estructuras fueron conmovidas y transformadas profundamente en el marco de un proceso de de-socialización del trabajo: los seguros sociales de tipo corporativo, que venían siendo criticados, fueron desplazados en gran parte hacia el mercado; en paralelo, la focalización residualista y la tercerización comenzaron a caracterizar a otros sectores de políticas, incluso a aquellos que, como en el caso de la educación, habían estado más orientados por esquemas universales. Ello dio por resultado una institucionalidad dual, que separó drásticamente las condiciones de protección (id., 2011). Luego, durante la postcrisis y el período de recuperación económica iniciado a partir del año 2003, las acciones gubernamentales se caracterizaron por profundizar la brecha entre acciones para asalariados formales protegidos por relaciones laborales estables y con cobertura en materia de seguridad social, y aquellas “otras” destinadas a aquellas personas en situación de extrema vulnerabilidad social, (Pautassi, 2012). Este proceso fue más notorio al agotarse la expansión del empleo formal.

La existencia de circuitos sociales diferenciados (que a veces llevaron a pensar en la existencia de una “cultura de la pobreza”) se ve claramente, entonces, en el mundo del trabajo: si bien entre 2002 y 2007 los objetivos de las políticas laborales primordialmente se relacionaron con el acceso al empleo asalariado, a partir de 2009 comienza a advertirse un giro hacia la implementación de programas cuya tendencia es la autogestión y el cooperativismo, en los cuales se le otorga un lugar importante a la finalización de la educación formal, la formación para el trabajo, la cultura cooperativa y la capacitación en oficios (Levy y Bermúdez, 2012). Entonces la política laboral comenzó a abordarse de manera dual: el Ministerio de Trabajo se ocupa del circuito asociado a lo que anteriormente sería la “sociedad integrada” -“trabajo de calidad”, vinculado al trabajo formal-, y el Ministerio de Desarrollo Social se encarga de los que quedaron afuera del circuito formal-“trabajo digno”- relacionado con la economía popular (Grassi, 2012). La idea de reconocimiento se desplaza: lo que era el reconocimiento entre las partes constitutivas de un todo deriva hacia el reconocimiento de un otro que no forma parte de la antigua totalidad, pero que no se lo puede eliminar ni aislar. Hay algo de aceptación y renuncia: la estrategia de dualización de las políticas sociales reconoce la existencia de un otro frente al cual las iniciativas homogeneizantes no pueden actuar de manera efectiva, pero al mismo tiempo parece abandonarse la posibilidad de construir una sociedad integrada, reproduciéndose la segmentación o fragmentación.

Más allá de las diferentes posturas sobre las formas con las que se ha intentado en los últimos años realizar un proceso de inclusión educativa en Argentina en el nivel medio, no pueden soslayarse los procesos socioeconómicos vividos en el país y los cambios en el esquema de políticas sociales desplegado paralelamente por el Estado. Las intervenciones homogéneas que caracterizaron las políticas sociales durante gran parte del siglo XX, que concebían a la sociedad como un todo integrado (en función del trabajo), fueron entrando en crisis al tiempo que la composición de la estructura social se volvía más heterogénea debido al incremento de la informalidad laboral, desempleo y pobreza. Si se piensa en trabajo y educación, los intentos de inclusión social desplegados -luego de que las estrategias focalizadas de los años noventa fracasaran- encontraron obstáculos prontamente: en cuanto al trabajo, luego de la expansión del empleo formal durante los primeros años del kirchnerismo se produjo un estancamiento; y en el plano educativo el incremento de la matrícula en el nivel medio se correspondía con magros resultados en cuanto a permanencia y terminalidad (López, 2017). Es allí que se despliegan nuevas estrategias que pueden caracterizarse como inclusivas, pero duales en tanto atienden diferenciadamente a distintos circuitos. Así, como ya se dijo, la política laboral se desdobra en la llevada adelante por el Ministerio de Trabajo y la desplegada por el Ministerio de Desarrollo Social (Grassi, 2012); y en el plano educativo, luego de la puesta en marcha de programas con formatos diferenciados del de la educación común pero de escasa expansión (los CESAJ⁶ o los COA⁷ serían un ejemplo en la provincia de Buenos Aires) aparece -con la participación del Ministerio de Desarrollo Social- un programa como el Fines2, con una amplia cobertura y mostrando un formato flexible y accesible en relación a la oferta tradicional para adultos (CENS⁸). Ambas estrategias, en el mundo laboral y educativo, contienen intrínsecamente contradicciones en tanto apuntan a la inclusión pero consolidando circuitos diferenciados.

1.4 El tercer sector en la política social

⁶ Los Centros de educación de jóvenes y adolescentes (CESAJ), son una iniciativa que surge en la Provincia de Buenos Aires en 2007; están orientados a reescolarizar adolescentes y jóvenes de 15 a 18 años para la realización del primer ciclo de la educación secundaria.

⁷ Los Centros de Orientación y Apoyo (COA) surgen en 2003 en el marco del programa "Todos en la escuela aprendiendo". Orientados a la terminalidad de estudios de adolescentes, jóvenes y adultos.

⁸ Los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) son la institución principal de secundaria para adultos, surgida a nivel nacional en 1970 y transferida a las provincias durante la década del noventa. Están destinados a mayores de 18 años y con una duración total de tres años.

Esping Andersen, quien ganó un reconocimiento indiscutido dentro del estudio de las políticas sociales por su tipología sobre los Estados de bienestar -tributaria de los anteriores modelos de Titmuss (1958)-, originalmente se basó para su planteo en la existencia de tres ámbitos o esferas de provisión del bienestar: el Estado, el mercado y la familia. Luego, su esquema sufrió algunas críticas, y el propio autor añadió a la tríada original lo que vino a denominar el “tercer sector” de fuentes de bienestar, lo que comúnmente se denomina sociedad civil. Sin embargo, Esping Andersen (2000) minimiza su rol al plantear que las asociaciones voluntarias, o que actúan sin ánimo de lucro desempeñan un papel que deja de ser meramente marginal solamente cuando están subvencionadas por el Estado; es decir que las ve como organismos de asistencia semipúblicos. Probablemente esta perspectiva soslaye que más allá de depender mayoritariamente de fondos estatales, las organizaciones de la sociedad civil le impregnan a la provisión del bien/servicio su propia dinámica (condiciones de acceso, de reclamo, valores, etc.). Por lo tanto, no parece un elemento para subestimar la participación de esta esfera como tal en los procesos de provisión del bienestar (Arcidiácono, 2012).

La irrupción y propagación del tercer sector en las últimas décadas y su participación en la política social, contemporánea en gran medida al achicamiento del Estado, ajustes presupuestarios y descentralización, por un lado, pero también a la extensión de nuevos riesgos sociales y una revigorización de la sociedad civil, ha generado debates en torno a su posicionamiento en lo relativo a la asistencialización o universalización de los servicios sociales (Marbán Gallego, 2007).

Las críticas a la estatalidad durante los años 80, coincidentes con la reapertura democrática y la aparición de nuevos movimientos sociales, así como la nueva derecha, condujeron a una mirada que resaltaba el virtuosismo de la participación de la sociedad civil, especialmente en cuanto a la política social: se resaltaban determinados atributos como ser la proximidad territorial, la mayor participación que suponían, una probable desclientelización de las políticas, una mayor eficacia y transparencia, etc. Como sea, la asociación del Estado con organizaciones del tercer sector, promovida principalmente en los años noventa, incluía organismos no gubernamentales que constituyen un universo muy heterogéneo: algunos vinculados con empresas, otros con partidos políticos u organizaciones territoriales y planteaban la transferencia potencial de responsabilidades de la provisión de bienestar a la comunidad. En esos años “los escasos recursos y la debilidad de las organizaciones autónomas hicieron que los impactos de los programas con componente de

capital social fueran limitados” (Cortes y Kessler, 2013). Por otro lado, surgió una competencia y conflictos intracomunitarios entre instituciones por el financiamiento del Estado y creció la preocupación e interés por los estudios sobre clientelismo político (Auyero, 1997).

En consecuencia, la presencia de la sociedad civil dentro de la política social –tan rescatada por organismos multilaterales y en especial el Banco Mundial- no siempre es puesta en un altar. Vale aclarar que la participación de este tipo de organizaciones en la política social está históricamente asociada a la práctica asistencial (asociaciones cristianas, filantrópicas, etc.), y su mayor participación a partir de los noventa resultó ser funcional a la burocracia asistencial –en especial las ONGs y fundaciones-“contribuyendo a consolidar dinámicas focalizadas que no sólo no son respetuosas del conjunto de derechos humanos fundamentales sino que convalidan un accionar contrario al discurso que enarbolan” (Pautassi, 2012). Pautassi destaca del análisis sobre las OSC realizado por Arcidiácono (2012) que este accionar no se debe a una debilidad teórica o técnica en relación con la cogestión estatal sino que obedece a una debilidad –o en todo caso intencionalidad– política propia del heterogéneo colectivo que es la sociedad civil. El énfasis en la descentralización de los noventa, para superar la “opresión “estatal sobre las expresiones locales, que acercaría la capacidad de decisión a los destinatarios de las mismas decisiones, encerraba – como ya se mencionó-, objetivos de achicamiento del Estado, por lo que la apuesta al protagonismo de los territorios parecía no ser otra cosa que una forma de desarme institucional del Estado de Bienestar, que lejos de generar nuevas formas de institucionalidad deterioraba los dispositivos institucionales previos (Arias, 2013). Sin embargo, el hecho de que las políticas sociales sean gestionadas cotidianamente por organizaciones de la sociedad civil puede favorecer su éxito en cuanto a acceso y cobertura, por la inserción territorial de las mismas, y su despliegue abre la posibilidad a nuevas formas de socialidad (Arias, 2012), o sea nuevos tipos de vínculos que surgen en los barrios, por los que, desde las posturas más optimistas, y teniendo en cuenta a las organizaciones de corte popular, se cree que pueden contribuir en la generación de nuevos empoderamientos, pudiendo plasmarse lo que Holston (2009) llama una “ciudadanía insurgente” en tanto se construye “ciudad nueva”, por fuera del “centro”. Este autor señala que los sitios de innovación surgen a menudo de los espacios de degradación urbana, es decir que es en la periferia donde los residentes organizan movimientos ciudadanos insurgentes para contrarrestar los regímenes de desigualdad que los centros urbanos utilizan para segregarlos, y esto a partir de una agenda de reclamos por derechos y prácticas participativas. También es cierto que la

heterogeneidad de actores que participan en este tipo de intervenciones hace a que puedan profundizarse dinámicas reproductoras de la desigualdad, que lleven a experiencias y aprovechamientos muy desiguales con respecto a las políticas, según cuál sea el actor que las gestione. Cuando se trata de organizaciones con escasos recursos y locales que gestionan políticas públicas ocurre aquello que ha sido problematizado por Danani (2008), al referirse a la “comunitarización del bienestar” en tanto modo de responsabilización de los grupos primarios sobre la protección, ya sea de los comunidades locales o de las familias (básicamente las mujeres). La descentralización de la política social supone entonces un traslado de responsabilidades a los territorios, muchas veces sin los respaldos necesarios (Arias, 2013).

En el campo de la educación de adultos, que aquí interesa, recientemente en trabajos como el de Finnegan et al. (2018), se ha planteado que la desigualdad entre organizaciones conduce a que en determinados espacios no se puedan garantizar los derechos que intentan promover las políticas. También Finnegan y Kurlat (2019) sostienen que este tipo de intervenciones no suelen constituir una verdadera “gestión asociada”, en tanto no existe paridad en el ámbito de las decisiones entre el Estado y las OSC además de limitarse las propuestas muchas veces a la territorialización de las iniciativas en condiciones de relativa precariedad. Por gestión asociada las autoras asumen el criterio conceptual empleado por Cardarelli y Rosenfeld (2003): supondría el establecimiento de un “área de igualdad” entre los actores para la toma de decisiones y debería “producir transformaciones político–institucionales. Ello supone, sobre todo por parte del Estado, una fuerte vocación de distribución del poder y con ello, arreglos organizativos que sienten las bases de la democratización de la política social” (p.11).

En suma, la participación del tercer sector en la política social agrega complejidades y controversias al análisis. En la causa de la expansión de sus intervenciones se entremezclan el achicamiento y ajuste presupuestario del Estado tras la reforma neoliberal, la descentralización y privatización de la gestión en lo social, la mayor complejidad de las problemáticas sociales y las dificultades del Estado para abordarlas, pero también la irrupción de organizaciones populares en demanda por derechos, por una mayor participación y visibilización de los territorios en la vida social y política. Por otro lado, la heterogeneidad del mundo del tercer sector conlleva los riesgos de fragmentación, desigualdad y una mayor asistencialización de la política social.

Segunda Parte

La Literatura Sobre el Fines2, Distintas Líneas de Abordaje

2.1 El Plan Fines2 y la Cuestión Social-Educativa

Como se vio en la primera parte, las políticas que enfrentan la deserción, los desacoples y la no-terminalidad de los estudios tienen como destinatario un sector social específico: el más empobrecido. Son problemáticas educativas que integran “la cuestión social” a ser resuelta por la política. Este elemento refuerza el carácter social de una política como el Plan Fines, pero no es el único. Otro sería que incorpora en su despliegue territorial a numerosos actores de la sociedad civil que se “pedagogizan” (Finnegan et al., 2018). También es destacable que el plan nace como componente educativo de programas del Ministerio de Desarrollo Social: “Argentina Trabaja” “Argentina trabaja, estudia y aprende”. Entre los cooperativistas registrados en esos programas el 78% no habían concluido el secundario (De Sena, 2013). Los datos que arrojó el censo de 2010 (13.800.000 personas mayores de 18 años que no habían concluido sus estudios secundarios) cuando ya había entrado en vigencia la LEN, impulsaron la masificación del plan -especialmente en lo que corresponde a los estudios secundarios-, que es lo que aquí interesa. Por las razones mencionadas se puede considerar al plan Fines2 como una política socioeducativa. Seguramente, una mirada focalizada solamente en los aspectos educativos del Plan estará omitiendo una parte sustancial del mismo: el hecho de formar parte de una serie de políticas sociales que caracterizan esos años. Además podrían descuidarse ciertos aspectos que surgen al recuperarse los debates históricos y actuales sobre política social.

Gran parte de las investigaciones realizadas con respecto al plan han hecho hincapié en las características expulsivas de la institución escolar tradicional, planteando la necesidad de reformulación del sistema educativo, de modo que un plan –transitorio- como el Fines2 no sea necesario en el futuro (Kurlat y Lozano, 2014; Viego, 2015; López, 2017), También han señalado la importancia de preguntarse sobre cuáles serían los formatos y condiciones pedagógicas que hagan posible la efectivización del derecho a la educación para todas las personas; otras veces se rescata al Plan como una iniciativa que produce tensiones pero que puede abrir la puerta a reformas estructurales en la secundaria común (González y Crego, 2015).

Aquí se prestará atención no sólo al vínculo entre el problema de la no terminalidad de los estudios y las características expulsivas del sistema educativo formal, sino también a aquellos factores macro y micro sociales que hacen a que, por ejemplo, haya una significativa deserción incluso dentro del plan Fines, ilustrada en algunos trabajos (López, 2017; Finnegan y Kurlat, 2019), siendo éste un plan que facilita la cursada y el acceso, ajustándose a las condiciones de la población destinataria. Es decir, por más inclusiva que sea una propuesta, es necesario un contexto macro y micro social que brinde estímulos en cuanto al ejercicio del derecho a la educación, que interpele a los sujetos de manera tal de influir significativamente a la hora de la toma de decisiones y definición de estrategias de vida.

Justamente, el despliegue de políticas tendientes a reducir brechas educativas, posteriores a la sanción de la LEN de 2006, coincidió con la desaceleración del crecimiento económico y las consecuentes señales restrictivas con respecto a la expansión del empleo formal (Basualdo, 2011). La falta de perspectivas y posibilidades tienen impacto en la vida cotidiana, y uno de ellos puede ser la falta de interpelación del sistema educativo hacia una parte de la población, por más inclusiva que sea la propuesta. Por otro lado, si las propuestas frente a los efectos de la desigualdad y pobreza en las trayectorias educativas consisten meramente en una adaptación a esa realidad y las formas de inclusión consisten en efectivizar derechos sociales de manera claramente diferenciada, opera una dinámica dual que puede tender a la reproducción de desigualdades, tornando contradictoria a la política social, cuando no residual.

Las políticas de inclusión social del siglo XXI suponen, como se dijo anteriormente, un diagnóstico de la realidad social que contempla rupturas en el tejido social y una heterogeneidad de situaciones que implican de alguna manera dejar de lado los instrumentos clásicos y homogéneos provistos por las políticas sociales para abordar la cuestión social. También las políticas de inclusión social existen en tanto respuesta a procesos de exclusión previos y es así que componen los dos elementos una unidad conceptual formada por el binomio exclusión-inclusión. Durante el período pos-crisis de 2001 se implementaron numerosas y variadas políticas para promover la terminalidad educativa de jóvenes y adultos -tanto a nivel nacional como provincial- las cuáles han venido expresando la intención de reparación simbólica y material de desigualdades educativas, ocupando para ello un lugar central el Estado. La Ley de Educación Nacional de 2006 cristaliza esa voluntad, que se corresponde también con la recomendación de la “diversificación de

estructuras” como herramienta para promover la equidad (Braslavsky, 2001). Surgen entonces posturas y propuestas que apuntan a los cambios en el formato (diversificación), y su contracara, aquellas que plantean que las desigualdades de acceso y logros educativos no se originan en la homogeneidad de las estructuras educativas, sino que existen otros elementos extra-escolares que las generan (Viego, 2015).

La tesis de maestría de Emilio López (2017) aborda la implementación del plan Fines2 a partir de la problematización del concepto de inclusión educativa. Menciona el contraste entre la existencia de un sistema educativo que muestra, sobre todo en el nivel secundario, una impronta claramente expulsiva y una voluntad política de contrarrestar esta realidad a partir de distintas políticas y normativas. Por otro lado, plantea que el modo en que sea comprendido el concepto de inclusión será determinante en el diseño de todas las políticas que tengan que ver con ese paradigma, en especial el Fines2. Considera el autor que solamente una noción “robusta” de inclusión educativa podría generar un proceso “verdaderamente” inclusivo frente a la diversidad del alumnado. En cambio, ve que las iniciativas relativas a la inclusión educativa suelen contener un concepto magro de exclusión, que sólo atiende cuestiones como el acceso, la permanencia y terminalidad, por lo que la respuesta deja de lado otras problemáticas claves. El autor sostiene la idea de que pueden existir políticas de inclusión educativa propiamente dicha, pero que el Fines2, al instalarse en los márgenes del sistema, no se inscribiría dentro de ellas; considera que es una política que se nombra como de inclusión educativa pero que es traccionada por la política focalizada dentro de un modelo de segregación. En líneas generales, y sobre todo pensando en la educación secundaria, el autor ve una contradicción en la convivencia entre un sistema expulsivo y políticas de inclusión educativa.

López presenta cuatro modelos o estrategias que se despliegan frente a la diversidad del alumnado (que podrían verse paralelamente como formas de enfrentar la cuestión social, pero en el ámbito educativo): dos negativos, la exclusión y segregación; y dos positivos, la integración y la inclusión. La exclusión consistiría en cerrar las puertas a los no-esperables; la segregación en garantizar el acceso con propuestas paralelas. Del otro lado, la integración supondría garantizar el acceso a la educación común y la inclusión tendría que ver con reformas estructurales y en las prácticas. El autor ve que la confección del Plan da respuesta a una idea limitada de la exclusión, centrada en el acceso y la finalización, lo cual empobrece el sentido, tomando fuerza la presencia

de elementos que responden a un modelo de segregación. Cuando el autor menciona cuáles serían los elementos que darían una respuesta más robusta a la problemática de la exclusión, refiere a cuestiones como los procesos de aprendizaje significativo o la calidad educativa, que según él no caracterizarían a la propuesta del Plan.

Así como López señala que la política se ve traccionada hacia formas de segregación -al no configurarse una forma de inclusión robusta-, Crego y Gonzalez (2015) en cambio intentan ver la posibilidad de tracción hacia la igualdad en este tipo de políticas. El abordaje de la cuestión social y socio-educativa es vista aquí en clave de desigualdad-igualdad y no tanto en términos de inclusión-exclusión. Por otro lado se contemplan las tensiones en la implementación del Fines2 como momento necesario en la transformación hacia una secundaria con igualdad. Los autores trabajan sobre la relación entre trayectoria educativa y trayectoria laboral de los jóvenes que cursan el Fines2, atentos a las dimensiones de la desigualdad que afectan las posiciones de estos jóvenes, y cómo el plan favorece la interrupción de procesos de desigualdad. Para eso indagan sobre las bifurcaciones en las trayectorias de estas personas atravesadas por la experiencia del Fines2, en el plano simbólico y material, considerando al Plan como un dispositivo que opera como mediación entre lo estructural y lo subjetivo, que puede habilitar proyectos personales antes improbables, ampliando el espectro de posibilidades.

En el trabajo de Crego y González se establece una relación entre la política y la lucha por la igualdad, por eso los autores creen que debe politizarse el ámbito educativo, en tanto promotor de valoraciones sobre los bienes públicos, la justicia, la igualdad, y esa politización debe consistir en una revalorización de la voz de los que quedan afuera, que deben ser vistos como sujetos activos y no como víctimas. Ahora, esta voluntad contrasta con la percepción que los mismos autores ven en las representaciones de los estudiantes sobre sus propias trayectorias educativas discontinuas: “son nombradas y percibidas por los estudiantes como fracasos y dificultades personales, producto de acciones individuales” (González, 2014). Esta a-politización o des-socialización de la propia experiencia educativa nos remite al abordaje de la pobreza dentro del lenguaje neoliberal para la política social, que tanta mella hizo en nuestras sociedades, y que des-socializó a la pobreza, desvinculándola de la cuestión social y colocándola nuevamente en el lugar que ocupaba en el siglo XVIII (Danani, 2017).

El trabajo de Crego y González (2015) muestra un interés especial con respecto a la segregación urbana, como dimensión de la desigualdad y en su vínculo directo (en tanto segregación espacial) con la segregación educativa. Así es que los autores señalan que las características asociadas a las posiciones en el espacio social vinculadas a criterios de clase inciden en la oferta educativa dando lugar a oportunidades diferenciales en el acceso a la educación. Aquí la percepción de los autores es que al acercar el Fines2 la educación a territorios relegados donde la escuela brillaba por su ausencia, sucede una interrupción en los procesos de segregación y desigualdad. Esta visión contrastaría con la de López, en tanto éste sostiene que es insuficiente garantizar el acceso, cuando al promoverse una oferta diferenciada para los sectores relegados se consolida la segregación en vez de aliviarla. La disyuntiva nos remite a la pregunta de Kessler (2014) sobre “¿Qué es más igualitario, un sistema homogéneo pero excluyente o uno con desigualdades internas pero que realizó un proceso de inclusión?”. La segunda opción entonces es la que guía claramente a quienes valoran al Plan como una iniciativa que tiende a una mayor igualdad.

Lozano y Kurlat (2014) se referencian para su trabajo en Terigi (2004), en cuanto a que la enseñanza tiene que ser concebida como un problema político. Sostienen la idea de que la educación para adultos en nuestro país es un eufemismo para designar a la educación para jóvenes y adultos de los sectores populares. Recalcan el hecho de que los desacoples en las trayectorias educativas deben ser atendidos sistémicamente, y prestan atención al formato escolar, preguntándose porque no se atiende la inclusión social a partir de una revisión de los regímenes académicos del sistema educativo, en vez de apostar a un programa a término para dicho fin. La pregunta clave que proponen es en qué formatos y bajo qué condiciones pedagógicas es posible garantizar la efectivización del derecho a la educación para todos los ciudadanos.

Las autoras toman los aportes de Terigi (2008) sobre las condiciones estructurales de la educación secundaria en relación a las trayectorias educativas de los estudiantes, sosteniendo que el formato que ha presentado la escuela secundaria ha tenido dificultades para albergar a los “nuevos públicos”, que históricamente habían quedado por fuera de este nivel educativo. El Fines2, debido a las dificultades que conlleva modificar la escuela secundaria, se constituye como una intervención no solo sobre la “cuestión social-educativa”, sino sobre el propio sistema, ya que el plan permite introducir modificaciones en los formatos de educación de adultos que resultan más

difíciles de instrumentar en el caso de la oferta escolar común. En este punto las autoras coinciden con González y Crego (2015), que en su trabajo reflejan lo que surge de una de sus entrevistas: que el Fines2 no es solamente una oportunidad que se le brinda a la población objeto, sino al sistema educativo mismo.

Varias autoras recalcan el hecho de que el Fines2 se adapta a las condiciones y posibilidades de la población objeto, con el fin de hacer posible el derecho a la educación. Kurlat y Lozano señalan que el régimen académico propuesto por el Fines2 se fija en función de las características de los sujetos que asisten y no tanto desde las lógicas más sedimentadas en la educación secundaria, lo que contribuye ampliamente al acceso y a la permanencia de los estudiantes que no podrían cursar en otra modalidad. Levy y Rodríguez (2015) también sostienen que el Fines2 se adecúa a la realidad de los adultos y rechazan las críticas que ponen en cuestión las flexibilidades del Plan, ya que “revelan un profundo desconocimiento de la modalidad de adultos y jóvenes”. Ahora, esta adaptación requiere un tipo de estrategia político-pedagógica específica y una gama de recursos que aseguren unas condiciones de cursada apropiadas que no parecen darse en el Fines2, según Kurlat y Lozano, lo cual señala las limitaciones en cuanto a los objetivos de inclusión para estas autoras.

Numerosos estudios sobre el Fines2 trabajan la cuestión de las trayectorias educativas. Se intenta en su análisis superar posturas deterministas en cuanto a condicionamientos estructurales o subjetivos: “el análisis de las trayectorias no pretende poner el énfasis ni en el condicionamiento social ni en el voluntarismo de los sujetos, sino que intenta lograr una compleja articulación entre ambos niveles” (Frassa y Muñiz Terra, 2004). En esa articulación cobra importancia la mediación institucional. Desde esta perspectiva es relevante el papel de las instituciones y dispositivos en la construcción de las trayectorias (Jacinto, 2010). Las instituciones pueden ofrecerse como posibilidad o como obstáculo en tanto generan condiciones de escolarización. En el caso del trabajo de Míguez y González (2014) se señala que las dimensiones que analíticamente componen lo que se denomina trayectoria educativa o escolar sólo cobran sentido cuando se las pone en relación con el conjunto de la experiencia vital de los sujetos, localmente situada y socialmente producida. Estas autoras también citan a Terigi (2009), en tanto retoman la diferencia entre trayectoria teórica y real. Las formas lineales y graduales de las trayectorias teóricas producen fracaso escolar, frente a lo cual se apunta al formato como modo de intervenir sobre la cuestión: se “debe ofrecer una amplia

gama de trayectorias educativas diversas y flexibles, diversificar los formatos en que tiene lugar la experiencia escolar” (Miguez y Gonzalez, 2014). Luego sostienen que el Fines2 forma parte de una oferta educativa del Estado que podría habilitar y reconocer las diversas trayectorias educativas de jóvenes y adultos.

La ponencia de Terigi, Toscano y Briscioli (2012) si bien no se orienta puntualmente al estudio del Fines2, es una referencia de importancia, ya que se centra en analizar las iniciativas dirigidas a revertir procesos de exclusión mediante cambios en el régimen académico de la escuela secundaria. Al hacerlo intentan señalar las posibilidades, pero también los límites de los cambios de carácter pedagógico para revertir situaciones de exclusión educativa. Las autoras para su ponencia toman tres tipos de dispositivos: las escuelas de reingreso, los CESAJ y el PIT (Programa de Inclusión y terminalidad de la escuela secundaria, en Córdoba) y muestran cómo las experiencias de alta intensidad en cuanto a cambios propuestos en el modelo organizacional de la escuela secundaria, suelen tener bajo alcance, es decir una capacidad limitada para la matriculación de estudiantes. En este sentido, el Fines2 sería una propuesta que rompe con esa lógica, en tanto propone cambios de alta intensidad y además presenta una muy extendida cobertura. De nuevo, las autoras hacen referencia a la importancia del cambio de formato en la escuela secundaria “si algo no cambia [...], seguirán produciéndose candidatos a los programas de inclusión” (Terigi, Toscano y Briscioli, 2012).

De todas maneras, señalan que en las experiencias observadas, que proponen un modelo organizacional diferenciado, también hay altos niveles de deserción. ¿Esto es porque los formatos no se modificaron lo suficiente o porque intervienen factores extra-pedagógicos? La pregunta queda abierta, pero lo cierto es que las autoras valoran la flexibilidad de los formatos y la posibilidad de ofertas diferenciadas, no haciéndose eco del discurso de la segmentación y fragmentación educativa o de la problemática de los circuitos diferenciados, cuestionando ese tipo de planteos que, según ellas, llevan implícita una valoración positiva de las formas homogéneas que han sido excluyentes en la historia educativa argentina. Vale decir que la preocupación por la segmentación educativa, que surgió de los aportes de Braslavsky en los años 80, se sustentaba en la desigual distribución del conocimiento, en gran parte producto de que “las clases dominantes ven una amenaza en la propuesta de democratizar excesivamente el acceso a conocimientos,

habilidades y pautas de socialización monopolizados históricamente por un grupo minoritario” (Braslavsky, 2019: 143).

Existen autores que tratan de saldar las diferentes posturas apelando a un término que trae nuevas desavenencias, como la “calidad educativa”. Por ejemplo, Gorostiaga (2012) afirma que la escuela secundaria se encuentra entonces ante dos desafíos: garantizar el derecho a la educación como lo establece la ley y convertir a la escuela secundaria en un nivel menos segmentado socialmente que pueda asegurar un piso mínimo de calidad para todos los y las estudiantes. También López (2017), como señalábamos más arriba, apuntaba a la calidad como elemento clave para configurar un modo de inclusión robusta. ¿Pero cómo saber cuál es el piso mínimo de calidad cuando no hay acuerdo sobre cómo evaluar la calidad? Viego (2015) sostiene, que a contramano de este tipo de intenciones, el Fines2 consiste en una propuesta que sienta las bases para el paulatino desfinanciamiento del régimen que tradicionalmente abordó la educación de adultos (se refiere básicamente a los CENS) y para la consolidación de un sistema educativo sostenido con docentes y aprendizajes precarizados. Para esta autora, que se apoya para su estudio en datos estadísticos y normativos, la apuesta por la flexibilidad de los formatos y la adaptación de la oferta educativa significó, en el caso del Fines2, la flexibilización de las condiciones de contratación de los docentes y no generó en igual medida una preocupación por la calidad. Por calidad (o su ausencia) se refiere a los criterios no-objetivos de selección de los tutores-docentes, la forma de acreditación de saberes poco transparente, déficit en materiales pedagógicos, entornos de aprendizaje precarios. Eso lleva a que en vez de compensarse déficits de saberes de la población vulnerable, se consolide la desigualdad educativa. Luego señala que en términos de los criterios de evaluación de programas sociales, el Plan se encuadra dentro del tipo de intervenciones públicas con notorios niveles de productos (títulos) pero de dudoso impacto. Para esto se vale de datos estadísticos de nivel macro, que contrastan con otros trabajos de carácter cualitativo que se apoyan en valoraciones positivas de la experiencia por parte de los actores (estudiantes y docentes).

Se puede decir que existe una tendencia a que las miradas más críticas con el Plan usualmente estén apoyadas sobre datos estadísticos, de corte macrosocial, y en ellas parecen prevalecer los factores estructurales para abordar la problemática de la desigualdad educativa. La no modificación de estos factores lleva a que las intervenciones de este tipo puedan verse en clave de segregación, por la diferencial efectivización de los derechos, y es ahí que aparecen cuestiones

como la “calidad” o las nociones de fragmentación, que pueden ser leídas como una implícita inclinación romántica hacia formas de intervención homogéneas que caracterizaron las políticas sociales ligadas al Estado de Bienestar del siglo XX. Por el contrario, los trabajos que rescatan al Plan suelen hacer énfasis en las valoraciones de los sujetos que participan del Fines2 (en especial estudiantes y docentes) y en la noción de “trayectorias educativas”, donde los factores estructurales no son los únicos que determinan las posibilidades de los estudiantes.

Finalmente se podría retomar el planteo de Lautier (2006) visto en la primera parte, por el que sostiene que las políticas asistenciales-focalizadas no son verdaderas políticas sociales, ya que actúan compensatoriamente frente a los fracasos de la política social e incrementan la vulnerabilidad; es decir, al no atacar las causas de la pobreza, la reproducen. El fundamento de las políticas sociales para este autor es la acción frente a la vulnerabilidad, reduciéndose los riesgos y ampliándose los derechos ciudadanos ¿Es el Fines2 una “verdadera política social”, según este razonamiento? Tomando el planteo de Lautier, podríamos obtener dos respuestas, una positiva y una negativa. La positiva señalaría que el plan Fines no actúa directamente frente a la pobreza, sino frente a vulnerabilidades de la población que si no son atendidas por el Estado, agravan esa problemática. Una política como el Fines2, que actúa sobre la situación de vulnerabilidad que supone un bajo nivel de estudios alcanzado por una parte importante de la población, se orienta a ampliar los derechos de ciudadanía a partir de la reducción de brechas educativas, y podría eventualmente tener como efecto colateral una reducción de la pobreza si tomamos como referencia investigaciones de la CEPAL (2010) ⁹.

También, desde otro ángulo y tomando el planteo de Lautier, surgiría una respuesta negativa: podría decirse que el Fines2 se comporta como una política de lucha contra la pobreza (por la población a la que es destinado el plan), al intentar compensar el fracaso de políticas sociales (educativas y otras), que en el nivel secundario se han traducido en la expulsión de gran parte de la población (pobre). El hecho de ser un plan a término supone que viene a remendar un fracaso

⁹ La CEPAL (2010) ha remarcado que la educación, además de un derecho, es un determinante del desarrollo, al sostener que la elevación de los niveles educativos de la población puede asociarse, entre otros elementos relativos al bienestar y a la cohesión social, a una mayor productividad y crecimiento económico. Existen formas de medir la productividad marginal de la educación, a partir de incrementos de los ingresos del trabajo; esto se expresa en tasas de retorno y la CEPAL (2010) calculaba en términos generales una elevación del 7% por año adicional del nivel secundario, una vez terminados los estudios primarios en los países latinoamericanos. Habría que plantearse qué retorno puede significar el plan Fines, siendo educación de adultos y con su currícula diferenciada del sistema tradicional-formal.

anterior; su carácter transitorio significaría que debe co-existir con una verdadera política social-educativa, una secundaria inclusiva que lo haga innecesario en el futuro, dentro un contexto socio económico que conecte de una manera más virtuosa a toda la población con las instancias formativas.

2.2 El Plan Fines2, el Trabajo y la Universalidad

En un programa como el Fines, que se diferencia de los instrumentos clásicos de la política social, confluyen de alguna manera las tres dimensiones de la política social (Filgueira, 2013) mencionadas en la primera parte (la relativa al trabajo, la de los servicios universales y la política asistencial), lo que hace complejo pero interesante al análisis, y torna contradictorios los alcances de su implementación.

En relación al trabajo, si bien es el Fines un programa básicamente restitutivo en cuanto al derecho a la educación, también involucra al trabajo como forma de resolver la cuestión social: se lo puede asociar no sólo por articularse con programas de inclusión a través del trabajo (nace en articulación con el ministerio de desarrollo social como componente educativo de dos programas: “Argentina Trabaja” y “Argentina Trabaja, Enseña y Aprende”), sino, y más en general, por insertarse dentro de un modelo de desarrollo que supuso un intento por mantener al trabajo en el centro de las dinámicas promotoras de inclusión e integración. Dentro de ese esquema, la educación es un vehículo para acceder a una mayor gama de posibilidades laborales y, en términos socioeconómicos, un factor de crecimiento o desarrollo. En cuanto nos ubicamos en el plano de los sujetos destinatarios, sus necesidades y capacidad de agencia, el vínculo entre educación-trabajo dentro del plan Fines2 ha sido estudiado en distintos trabajos académicos, como los de González (2014) y Sucunza (2016). Allí los autores demuestran la importancia de este factor dentro de las estrategias de muchos de los destinatarios del plan cuando deciden inscribirse y continuar en él.

El carácter universalista que presenta el programa (ligado a una indiscutible tradición propia de la política educativa argentina en este sentido) se refleja en que está destinado a toda la población que no haya podido concluir sus estudios medios, más allá de la posición social o el vínculo con el mundo del trabajo. Como contracara de esto, no hay dudas de que, en general, apunta a una población específica: aquellos cuyos derechos han sido vulnerados. ¿Puede asociarse esto a una forma asistencial de la política social? Como ya vimos, algunos autores hacen énfasis en cómo es

traccionada la política hacia formas focalizadas y/o segregatorias, siguiendo la línea interpretativa de que las políticas inclusivas del siglo XXI expresan un continuum (masificado) con respecto a las políticas de los años noventa (De Sena, 2014); otros trabajos reivindican esta política como transformadora haciendo hincapié en la tracción hacia formas más igualitarias a partir de la reducción de brechas y a la interrupción de procesos de desigualdad y segregación (González y Crego, 2015). En esa línea, el perfil inclusivo de la política pública lleva a que un plan como el Fines2 sea planteado como transitorio, en tanto un nuevo sistema educativo enmarcado en una serie de políticas inclusivas haría innecesario a los futuros adultos el anotarse en un programa de esa naturaleza.

Cabe mencionar que, tal como remarcan Crego y González (2015), el plan Fines2 además de orientarse hacia la universalización de la educación secundaria, junto con otras políticas del campo de la educación y el trabajo, se define, desde la normativa, como tendiente a mejorar la inserción laboral y educativa de jóvenes y adultos.¹⁰ Pero no se puede soslayar una realidad que los mismos autores señalan: que si bien desde la política pública continúa estableciéndose una relación de causa y efecto lineal entre educación para el trabajo e inserción laboral, esa relación no se da de forma tan directa como se quisiera. En definitiva, si lo que se quiere problematizar es la inserción laboral de los jóvenes, es preciso dejar de priorizar la búsqueda de soluciones en la educación, ya que no alcanza con la formación para el trabajo cuando la estructura productiva no se hace eco generando nuevos puestos de trabajo (Kessler, 2014).

En línea con lo recién mencionado, Viego (2015) sostiene que la nueva orientación de las políticas educativas para jóvenes y adultos, al proponer la adaptación de las estructuras educativas a las nuevas realidades socioeconómicas -de modo tal de flexibilizar la oferta en armonía con el mundo del trabajo-, contiene dos supuestos que deben revisarse: 1) la idea de que los problemas de inserción laboral son originados en déficit educativos, y 2) el supuesto de que el déficit de aprendizaje se origina en una oferta educativa desconectada de la realidad económica. Sobre el primero de los supuestos, señala que ubicar los problemas del mercado laboral al lado de la oferta contrasta con la evidencia de que las credenciales educativas están sujetas a un proceso de

¹⁰ A partir de la promulgación de la Ley Nacional 26206, la modalidad de educación para adultos comienza a denominarse Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, cuyos programas y acciones se “vincularan con el mundo de la producción y el trabajo” (LEN, 2006, ART. 47)

devaluación creciente (Jacinto, 2011; Sendón, 2013). En otras palabras, apoyar políticas educativas en función de su capacidad movilizadora de recursos puede ser un esfuerzo estéril cuando los problemas ocupacionales se originan en debilidades estructurales y coyunturales de la actividad productiva más que en las calificaciones de la fuerza de trabajo. Sobre el segundo de los supuestos agrega que la etapa de flexibilización de la oferta educativa destinada a jóvenes no ha facilitado su inserción laboral, sino que consolidó un aumento de la “inactividad”, lo cual repercute mejorando artificialmente los índices de desempleo.

Mientras que algunas autoras como Terigi, Toscano y Briscioli (2015), sostienen que las condiciones de escolarización de la escuela secundaria tradicional -que históricamente funcionaron como límite para la expansión de la escuela secundaria- se constituyen como un obstáculo para la pretendida universalización, otras como Viego (2015) marcan que es un error atribuir las persistentes desigualdades en logros educativos a la existencia de una estructura educativa homogénea, marcando que el rendimiento escolar es fuertemente condicionado por el nivel socioeconómico.

Los jóvenes estudiantes del FinEs2 se caracterizan por presentar inserciones laborales precarias, tempranas e inestables (Pérez, 2008) y trayectorias escolares atravesadas por procesos de discriminación educativa (Braslavsky, 1986). El trabajo de González (2015) propone una mirada sobre el FinEs2 en tanto política y experiencia enmarcada en los intersticios del mundo laboral y educativo, ya que la población a la que apunta se encuentra en la búsqueda de mejoras en las inserciones laborales y/o educativas. El autor, haciendo uso de la terminología bourdieana, se centra en la experiencia de jóvenes que transitan por el plan, atento a las estrategias de vida que desarrollan éstos, en vistas a mejorar sus posiciones en un espacio social estructurado; intenta dar cuenta de la agencia de los jóvenes, o sea, sus posiciones, prácticas y disposiciones. El autor define al plan como una política educativa y de apoyo a la inserción laboral, que se ofrece como mediación entre lo estructural y lo subjetivo. Esta mediación puede ampliar la gama de posibilidades, haciendo posibles proyectos improbables, interrumpiendo los círculos excluyentes o de acumulación de desventajas. A su vez, considera que el proceso de democratización de la educación y de ampliación de la protección social post-2001 acrecentó el sentido de complementariedad entre educación y trabajo, a diferencia de lo que ocurrió en la década de los 90.

González, finalmente sostiene que los cambios en las políticas de formación y empleo responden a la transición de una concepción compensatoria-focalizada a otra con vocación universalista y centrada en la idea de “contraprestación” al Estado. En este contexto, ve al Fines2 como una nueva oferta educativa cuyos objetivos se encuentran vinculados a las mejoras en las inserciones laborales y educativas. Es curioso que el autor no señale una contradicción entre los términos “universalista” y “contraprestación”, cuestión a la que se hace referencia en numerosos trabajos sobre política social, y una de las razones que hacen a que iniciativas como la AUH sean cuestionadas en cuanto a su supuesto carácter universal (De Sena 2014).

Sucunza (2016) realiza una investigación con egresados del Fines2 en Magdalena (Provincia de Buenos Aires) a partir de la hipótesis de que el Plan tiene incidencia objetiva sobre las trayectorias educativas y laborales de quienes lo transitaron. Para ello se vale (nuevamente) como herramienta del estudio de las trayectorias, en tanto contempla la articulación entre lo objetivo y subjetivo. Por otro lado, a diferencia de los trabajos de González, se concentra en la población adulta, no sólo en los jóvenes. La incidencia del plan sobre las trayectorias educativas y laborales de los adultos egresados en Magdalena es observada tanto en el plano subjetivo (superación de representaciones y prejuicios, desarrollo del autoestima y generación de nuevos vínculos con el entorno) como en el objetivo: su investigación muestra cómo los egresados utilizan al fines2 como medio hacia nuevas capacitaciones y, en cuanto a los que perseguían objetivos laborales, cómo quienes ya tenían trabajos estables continuaron en ellos pero con posibilidades de incrementar sus ingresos como consecuencia de la obtención del título. Esto además de aquellos que consiguieron un trabajo gracias a la titulación o quienes tuvieron ofertas laborales antes impensadas.

En otro estudio basado en entrevistas a jóvenes estudiantes del Fines2 en el Gran La Plata, González (2017), señala que a pesar de las múltiples evidencias y literatura sobre la crisis del trabajo asalariado, el empleo formal tracciona deseos y proyectos, así como organiza prácticas y proyecciones. Continúa teniendo un peso muy grande dentro de las construcciones simbólicas y criterios que los jóvenes entrevistados expresan, y la terminación de los estudios secundarios es concebida como un puente hacia el “buen empleo” (formal). El mismo autor señala no obstante el desencuentro entre las dimensiones subjetivas y objetivas en cuanto a la relación directa entre trabajo típico asalariado y el cumplimiento de la formación secundaria. Esta tensión es desarrollada en trabajos que, desde una perspectiva macro, sostienen que en las conexiones entre formación y

acceso al empleo se ponen en juego otras variables como el origen social de la familia (Pérez, 2008; Jacinto, 2010).

En este punto se hace necesario retomar lo planteado en cuanto a la ambigüedad que presenta el plan entre la universalidad y la focalización, cuestión sobre la que aparecen distintos planteos en los estudios sobre el Fines2. La tensión entre la voluntad de masificación y los resultados que arroja el sistema educativo demuestra que existe una distancia entre la referencia abstracta al principio de “igualdad para todos” y las tecnologías concretas que los gobiernos deben desplegar para incorporar a los distintos sectores de la población al ejercicio de estos derechos proclamados como universales. Siguiendo a Tiramonti et al (2008), la demanda sobre el nivel medio es hoy en día efectivizar no ya la igualdad sino la incorporación del conjunto de la población a la escolarización secundaria, y es allí donde se hacen evidentes las tensiones (muchas veces veladas) entre la pretensión universalista de la igualdad educativa y la construcción de dispositivos gubernamentales para la incorporación social y educativa. Las precariedades en la implementación del plan en cuanto a instalaciones, acceso al material de estudio, precarización docente, etc. (UNIFE, 2018) harían dudar sobre el grado de universalismo, para lo cual hay que tener en cuenta no sólo la cobertura, sino también la igualdad en los servicios ofrecidos por las instituciones (Danani, 2017).

López (2017) y Mekler (2015) directamente abordan al Fines2 como una política focalizada que, mas allá de ser presentada como política de inclusión educativa, tensiona al mismo concepto de inclusión ya que no propone un cambio en las estructuras ni dinámicas excluyentes de la escuela secundaria ni de los CENS; López también enumera otros rasgos de la política que la ubicarían como una intervención focalizada: la segmentación de sus beneficiarios, la caracterización de éstos a partir de ciertas particularidades, su tinte compensatorio y el hecho de funcionar como un circuito paralelo. El autor inscribe al Plan dentro de un modelo de segregación, debido a que es una política que da cuenta de que una importante porción de la población no puede ser albergada y acompañada con éxito por el sistema; la reinscripción luego se monta a partir de la construcción de espacios específicos paralelos a la educación común. En síntesis, el autor en este punto se alinea con el enfoque de Tiramonti (2009), quien sostiene la existencia de un maridaje histórico entre la incorporación de alumnos y la consolidación de un modelo de segregación como forma de acceso preponderante al sistema educativo argentino, la incorporación de un “nuevo público”, se hizo a costa de la aparición de fragmentos diferenciados.

El informe evaluativo sobre el Fines2 de UNIPE (2018) señala, en cambio, que “nadie pone en cuestión su eficacia como mecanismo de inclusión social y desarrollo de la autoestima de las poblaciones atendidas” (id., 2018:22), características que alejarían al Plan de los efectos nocivos de la focalización vinculados a la estigmatización. También en el trabajo de Rovelli, de la Fare y Atairo (2016), donde se compara al Fines2 con el PROEJA de Brasil -ambos relativos a la educación de adultos-, se destaca que el Fines2 expresa un cambio importante en el ámbito educativo de nuestro país: implica para los autores el paso de una concepción compensatoria y focalizada, como ocurría en los años noventa, a una concepción novedosa de carácter universalista, basándose en su expansión y lo irrestricto del acceso. En su estudio, Viego (2015) también señala el contraste entre políticas de terminalidad educativa focalizadas de los años noventa, consistentes en becas y de resultados desalentadores, y las políticas de la década siguiente, caracterizadas por intervenciones tendientes al universalismo básico. De todas maneras la autora critica el hecho de que el Fines2 se haya convertido en un sistema paralelo que suplanta las funciones y alcance asignadas a la modalidad de adultos; un régimen paralelo de terminalidad educativo que se caracteriza por docentes y aprendizajes precarizados, que podría llevar al desfinanciamiento y desaparición de la anterior (y contemporánea) modalidad.

La obligatoriedad de la escuela secundaria está ligada a la pretensión de universalización con respecto a este nivel. Frente a esta voluntad surgen posturas diferenciadas: para quienes prestan mayor atención al formato, el sistema educativo tradicional no ha podido transformarse de modo tal de garantizar la universalidad y las condiciones de escolaridad que propone siguen siendo un obstáculo, por lo que el Fines2 puede ser visto en tanto ejemplo de cómo ofreciendo un formato diferente se puede aspirar a una secundaria para todos; otros (dentro de los que se enfocan en el formato) lo ven como una expresión de esa incapacidad de transformación de la educación común, que hace necesarias políticas compensatorias de carácter focalizado. Para quienes ven el obstáculo principalmente en los condicionantes socioeconómicos, el Fines2 y otras propuestas que flexibilizan el formato, más allá de ser ofertas atractivas que facilitan el acceso y la terminalidad, también presentan importantes niveles de abandono, además de que el grado de universalidad a que tiende está signado por la desigualdad de los servicios ofrecidos por las instituciones.

2.3 Segmentación y dualización

Se puede plantear un paralelismo entre la institucionalidad dual formal/popular en lo laboral (Grassi, 2008), y el surgimiento e implementación, en el área socio-educativa, del plan Fines2.

Aquí el Estado, a partir del año 2009 y luego de sancionada la Ley de Educación Nacional, frente a la alta proporción de población que no había finalizado sus estudios secundarios y los elevados índices de deserción, parece dividir la política educativa en dos líneas, ambas promovidas por el propio Estado, una formal (la escuela secundaria tradicional y su propuesta para adultos a través de los CENS) y otra que podría designarse como “informal-formalizada” ligada a la educación popular y a la cogestión con organizaciones sociales (Fines2)¹¹. Si bien estas dos líneas no se aplican marcadamente desde distintos ministerios –como ocurre con el empleo- sí se gestionan de manera diversa: una desde efectores específicamente educativos (las escuelas), y otra a través de organizaciones sociales (sedes del fines2). Además existe para el caso del Fines2 una articulación entre el Ministerio de Educación y el de Desarrollo Social. El Plan, si bien normativamente se incorpora a la educación formal, lo hace de una manera diferenciada en función de la población y los barrios por donde se despliega, constituyéndose como una alternativa precarizada según algunos autores (Viego, 2015; López, 2017) frente a los CENS, aunque por la elevada matrícula, más atractiva que aquéllos.

Como ya se mencionó, la idea de una educación inclusiva que incorpora la obligatoriedad de los estudios secundarios se cruzó con la realidad de más de 13 millones (Censo 2010) de personas adultas que quedaban por fuera del cumplimiento de ese objetivo y que, a grandes rasgos, se identifica con los sectores empobrecidos. La vía de integración o inclusión educativa de esa población a través de los circuitos formales, primero en el primario-secundario tradicional y luego a través de la educación para adultos no había resultado efectiva. Entonces, surgen nuevas estrategias asociadas a un enfoque dual de las políticas sociales, como el Fines2 (que se inicia asociado a programas relativos al “trabajo digno” y luego se masifica). Esta modalidad se lleva adelante a través de la cooperación entre el Estado y distintas organizaciones de la sociedad civil, por fuera de los canales formales tradicionales y homogeneizantes que se caracterizaban por la centralidad estatal. A través del plan Fines2, cerca de dos millones de personas han obtenido su título secundario -1.760.000 en 2016 (UNIPE, 2018)-, pero por un canal diferenciado del tradicional.

La educación históricamente expresa una tensión en tanto es al mismo tiempo derecho y obligación (Levy, 2016), y es obligación en un doble sentido: obligación del Estado para

¹¹ También se podría incluir a los Bachilleratos populares con titulación oficial.

garantizarla y obligación personal o familiar para los sujetos (por los motivos que fueran) en cuanto se persiga la finalización de los estudios. En un contexto en que los derechos quedan anudados a contraprestaciones para una parte de la población - el Fines2 surge como componente educativo de un Programa de transferencia condicionada de ingresos (PTCI)-, el plan se ofrece como una forma accesible de cumplir obligaciones: para el Estado, la de garantizar el derecho a la educación sin la necesidad de movilizar cuantiosos recursos, y para los destinatarios, la de terminar el secundario con un nivel de exigencias menor que el de otras propuestas.

La expansión de la escolarización secundaria en Argentina ha tomado formas que han despertado numerosos debates, y mas allá de la voluntad de universalización (expresada con la obligatoriedad en la Ley Nacional de 2006), y sobre la que existe un amplio consenso, aparecen tensiones con respecto a cómo hacerla posible. Las perspectivas que han propuesto modificaciones en el modelo institucional del nivel se apoyan en la idea de que las formas tradicionales no han generado las condiciones necesarias para la escolarización y retención de los jóvenes (Terigi, Toscano y Briscili, 2012). Otras perspectivas han observado a las propuestas que modificaron el patrón clásico de la escuela media (como el Fines2) como productoras y/o reproductoras de circuitos diferenciados en el acceso a los bienes materiales y simbólicos. Es así que se postula, por ejemplo, que “la tendencia de incorporación a los distintos sectores sociales a la educación ha estado acompañada por un proceso de fragmentación del campo educativo consistente en la generación de diferentes instituciones para diferentes grupos” (Tiramonti, 2008: 37). Quienes cuestionan esta última interpretación (Terigi, Toscano y Briscioli, 2012); (Terigi, 2008), sostienen que guarda implícitamente una nostalgia por las intervenciones homogéneas del pasado, y plantean que dicha mirada está basada en las siguientes premisas: 1- se debe brindar a todos la misma educación, 2- equiparación entre uniformidad y justicia, así como entre diversificación e injusticia (fragmentación). Por otro lado señalan que históricamente el sistema educativo ha creado circuitos diferenciados, ya sea por la reacción de las élites, surgiendo circuitos de distinción (Ziegler, 2008), por la diferenciación entre la gestión privada o pública y por las estratificaciones propias de las escuelas de gestión pública. En otras palabras se critica la idealización de un modelo que ha sido expulsivo y, además, se sostiene que la uniformidad no es garantía para la equidad (Terigi, 2008). Mas allá de las diferentes posiciones, la lectura de las diferentes autoras, lleva a entender como unánime la crítica hacia el formato tradicional en tanto expulsivo y/o selectivo, y la diferencia parece radicar en que unos estudios expresan una valoración positiva y una necesidad en cuanto a

la existencia de un marco común en el sistema educativo, y otros valoran las diferentes propuestas que puedan surgir diferenciadas del formato tradicional, en vistas a asegurar el acceso a todos los públicos, sin prestar especial atención a la existencia de circuitos diferenciados en tanto factor problemático.

Investigaciones como las de Kessler (2003) y Tiramonti (2004) sostienen que el nivel medio en Argentina se encuentra altamente fragmentado, y es así que los “nuevos públicos” transcurren su escolaridad en instituciones con todo tipo de carencias, escuelas que se piensan a sí mismas como espacios de contención más que de aprendizaje (Tiramonti, 2004; Duschatszky y Corea, 2002). Este tipo de investigaciones señalan que ya en la década del cincuenta, a medida que se incorporaban nuevos sectores, se construían fragmentos diferenciados para esta incorporación (Tiramonti, 2008). También distinguen segmentación de fragmentación: mientras que la segmentación da cuenta de un todo integrado donde las diferencias pueden medirse en términos de grado, la fragmentación supone una distancia entre “mundos diferentes” fruto de una práctica social segregativa (Pipkin, Zibecchi, Larrondo y Cicalese, 2013). En cuanto a la oferta educativa con cambio del formato que fue surgiendo en la década del 2000 (CESAJ; COAS, Fines2, etc.), éstas son vistas en algunos de los trabajos que siguen esta línea, como condición de posibilidad para la inclusión, pero que al producir una identidad institucional y profesional diferencial tienen a cristalizar la fragmentación (Arroyo y Poliak, 2008). Es decir, se plantean las dificultades que la diversificación de propuestas de acuerdo a distintos contextos presentan a la hora de construir un espacio de interlocución común (Tiramonti et al., 2008).

Sobre el Fines2, siguiendo la línea recién mencionada, el trabajo de López (2017) hace hincapié en la naturaleza expulsiva del formato tradicional, y critica la construcción de espacios paralelos a la educación común. Partiendo de la idea de una “inclusión robusta”, sostiene que este ideal no se encuentra en la multiplicación de espacios paralelos, o sea en abordar la heterogeneidad a partir de la constitución de grupos segmentados en función de algún rasgo deficitario, sino en revisar una escuela pública que favorezca el desarrollo de todos los estudiantes en un marco común, sin perder de vista su diversidad constitutiva. El Fines2, al ser una propuesta que se ubica en los márgenes del sistema, no opera sobre el modo expulsivo del funcionamiento del sistema educativo. El Plan, que atrae por la flexibilidad de su formato, al ser independiente no altera los factores por los cuales el sistema reproduce su marcha selectiva.

Otros estudios, como el de Míguez y González (2014), no idealizan la promoción de un marco común y postulan que las diferentes trayectorias socioeducativas deben abordarse a través de una multiplicidad de propuestas diversas y flexibles, siendo el Fines2 un tipo de oferta educativa del Estado que puede habilitar y reconocer las diversas trayectorias educativas de jóvenes y adultos. Aquí la preocupación no está puesta en la fragmentación o segmentación, sino en que el sistema pueda abordar las diferencias a partir de una diversidad de formatos ofrecidos por el Estado. En esta línea se ubican tanto el trabajo de Levy y Rodríguez (2015), en el que se destaca la importancia de la adecuación del formato a los sujetos destinatarios, así como el informe evaluativo de la UNIFE (2018), que reivindica al Plan, más allá de algunas críticas, como un formato para adultos exitoso (haciendo hincapié en el acceso y cobertura) que podría extenderse al resto de Latinoamérica.

2.4 El Tercer Sector y el Fines2: las Organizaciones de la Sociedad Civil

El rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la política social es fuente de debate, por lo que en la primera parte del trabajo se mencionaron diferentes posturas al respecto: aquellas, como la de Esping Andersen (2000), que le da una importancia marginal a las OSC en tanto su rol sólo se torna significativo cuando dependen financieramente del Estado; otras que agregan el hecho de que están intrínsecamente relacionadas con la práctica asistencial (Pautassi, 2012), con lo cual han sido muy adecuadas para complementar la gestión neoliberal de la política social -al tiempo que eran promovidas por los organismos multilaterales-; también existen aquellas perspectivas que tomaron fuerza a partir de las críticas al Estado-centrismo surgidas principalmente en los años ochenta, que resaltan el valor democratizador de la participación de este tipo de organizaciones en la gestión de políticas sociales, que además otorgaban una fuerte impronta territorial a la gestión, mejorando la eficacia y transparencia de la misma. Otra perspectiva optimista, como la de Holston (2009) o incluso la de Oslzack (2009) es la que centrada en la importancia de las organizaciones populares destaca el potencial político de su participación en cuanto a las disputas por el sentido de las políticas públicas, haciéndose presentes el reclamo por derechos y el conocimiento del territorio. Existe una línea también, dentro de la que podemos ubicar a Arcidiácono (2012) o a Finnegan (2018), que si bien resalta la debilidad política de las OSC, no minimiza su papel, en tanto éstas le dan una impronta particular a la gestión de las políticas.

Estas distintas posturas se ven reflejadas y entrecruzadas en las diferentes interpretaciones sobre la modalidad de implantación del Fines2, que depende de las OSC para su gestión cotidiana. El plan funciona en el marco de una original combinación entre el Estado y la sociedad civil. Su operatoria consiste en la identificación a nivel local de grupos de población que se inscriben en el mismo y cuyo reclutamiento está a cargo de dirigentes o actores locales de distinto tipo (de movimientos sociales y/o políticos, religiosos, ONGs, sindicatos y algunos organismos del sector público), con cuyos listados solicitan la apertura de una sede o comisión. La comisión de alumnos es la unidad más pequeña del plan, se inserta en el marco de una sede en la que puede haber una o más comisiones, y provee tanto el local para el funcionamiento de esa oferta como el costo de mantenimiento de la misma (UNIPE, 2018).

En el campo de la EDJA (educación para jóvenes y adultos) la articulación entre el Estado y OSC no es novedosa: ya desde los orígenes de las propuestas de educación para adultos se involucraron estos colectivos, y ya en los años 60 se cuestionaba la exclusividad del sistema escolar como agencia educadora (Finnegan y Kurlat, 2019). Cuando se crearon los CENS (centros de educación secundaria para adultos) en los años setenta, se propuso la intersectorialidad como *modus operandi* para definir la implementación de la propuesta, los contenidos y la estructura curricular, en un contexto en el que la educación popular comenzaba a impregnar de sentido emancipatorio la educación de adultos.(Finnegan, 2016). En ese sentido, el Fines recupera cierta tradición del campo de la EDJA, aportando sus propias particularidades. (Finnegan y Kurlat, 2019)

Son varios los trabajos sobre el Fines2 que destacan del dispositivo el “llevar la educación al barrio”. Mekler (2015), prestándole especial atención a la “territorialización” del Plan, por un lado destaca, siguiendo a Rodríguez (2003) y a Toscano (2012) que los espacios políticos, laborales, barriales, donde transcurre la vida cotidiana del adulto pueden ser espacios más adecuados para la creación de discursos pedagógicos respetuosos de la identidad del destinatario como sujeto maduro, que el propio ámbito educativo. Es por eso mismo que un programa que busca escolarizar poblaciones *vulnerabilizadas*, logra efectivamente llegar “al barrio” cuando funciona en espacios tradicionalmente no escolares. Brunetto (2020) en esta línea también recalca el hecho de que las sedes donde funciona el Fines2 sean lugares cercanos, accesibles y amigables para quienes desean terminar sus estudios, lo cual ha posibilitado una expansión acelerada y fortuita del

plan. Burgos (2015) sostiene que la presencia del Plan en el barrio permite hacer efectivo el cumplimiento de un derecho, habilitando la reafiliación de sectores populares a circuitos estatales. Allí aparecen las OSC, cuya participación, siguiendo a Oszlak (2009) implica un escenario de lucha e interacción entre el Estado y la sociedad.

Siguiendo a Rodríguez (2009), al tiempo que se reconocen las implicancias democratizadoras de las experiencias educativas llevadas adelante por las organizaciones sociales populares, otros estudios advierten que se corre el riesgo de generar circuitos educativos diferenciados de baja calidad para los sectores populares cuando el Estado no asume la responsabilidad por la asignación de los recursos requeridos para garantizar el acceso al derecho a la educación: salarios, infraestructura, material pedagógico o equipamiento. También aparece la problemática de que estos actores presentan heterogeneidades respecto de su capacidad para apropiarse de recursos y para instrumentalizar la política socioeducativa; pero también para demandar a los representantes gubernamentales de los distintos niveles, para generar o acceder al bienestar, o garantizar el cumplimiento efectivo de derechos (Mekler, 2015). Estas heterogeneidades, según la autora, se suman a los diferenciados grados de intervención del Estado en los distintos territorios, entorpeciendo así los procesos de inclusión socioeducativa. Burgos (2015) hace énfasis en que la falta de recursos para las instituciones sedes deja librado el espacio educativo a la capacidad y compromiso personal de los actores para obtener las condiciones necesarias para la actividad escolar. El informe evaluativo de UNIPE (2018) señala, en cambio, que la presunta debilidad del plan (la acción de la sociedad civil) no debe ser conceptualizada como ausencia estatal sino como una sinergia dinámica y creativa. Según el informe, la particularidad de la arquitectura institucional del Fines2 es lo que la hace más rica a la experiencia; pero a su vez señala la necesidad de un fortalecimiento de la identificación del plan, colocándolo en el marco del Ministerio de Educación de la Nación y de las autoridades provinciales de manera más visible, además de sostener que se precisan partidas para los gastos de las sedes en infraestructura, además de una mayor provisión de materiales educativos y recursos tecnológicos.

Finnegan y Brunetto (2014) también destacan el hecho de que las organizaciones a nivel local generan “apropiaciones” (Ezpeleta, 2004) con respecto a la política, que se plasman en sentidos, prácticas y dispositivos singulares en función de una particular trama de relaciones. Las instancias de negociación y conflicto son vistas como potentes en términos políticos y constituyen

un elemento que tensiona las formas tradicionales de ejercicio de las capacidades estatales en los territorios, y las características selectivas del nivel secundario.

En un reciente trabajo, Finnegan y Kurlat (2019) reflexionan acerca de las funciones asignadas en el Fines 2 a colectivos de diversa densidad institucional, tratando de dejar de lado las visiones “ingenuas, glamourizadas o tecnocráticas acerca de los modos de participación de las OSC en las políticas” (Finnegan y Kurlat, 2019: 2) y teniendo en cuenta la problemática relativa a la reproducción de circuitos de segregación educativa. Su perspectiva reconoce las luchas por el derecho a la educación que han librado históricamente las OSC en relación a la educación de adultos, que últimamente expresan formas inéditas de articulación política y pedagógica. Con respecto a los procesos de democratización que pueden generarse a partir de la participación de las OSC en la gestión de las políticas, el Plan impulsó un esquema organizativo definido como “un modelo de gestión conjunta que asocia y articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación de las jurisdicciones y las organizaciones sindicales, empresas, organismos públicos, asociaciones civiles, entre otros” (Resolución CFE N° 66/08. Anexo I). Sin embargo las autoras para analizar cómo se ha llevado a la práctica esta intención, toman el concepto de “gestión asociada” tal como lo utiliza Cardarelli (2003), como fuente de igualdad en la toma de decisiones, que tiene efectos transformadores en términos político-institucionales y en la distribución del poder. En base a esa definición, sostienen que la convocatoria a OSC como contraparte del Fines2, al reducirse a la ejecución territorial en condiciones de relativa precariedad en las prestaciones y al no incorporar a éstas a los ámbitos de decisión, dista de constituir una “gestión asociada”. Es así que la participación termina asimilándose más a intervenciones de organizaciones políticas y sociales que se pedagogizan (Giovine, 2012) y a fenómenos de comunitarización del bienestar (Danani, 2008).

Siguiendo la línea planteada por Arcidiácono (2012) mencionada más arriba sobre el rol de las OSC en la política social, Di Bastiano (2015) en su tesis de grado, sostiene que dejando de lado la relación de instrumentalidad que pueda existir entre las OSC y el Estado, del vínculo costo-beneficio, pueden comenzar a entenderse los sentidos de este tipo de relaciones: estas hacen posible la producción conjunta de políticas entre Estado y sectores populares, actuando las OSC como “puentes”. Según la autora, las organizaciones construyen políticas estatales, o sea que de alguna manera abogan por el funcionamiento del Estado e imprimen a las políticas como el Fines2 una dinámica militante. Por otro lado, señala que el Fines2 y esta función de “puentes” de las OSC

contiene posibilidades y potencialidades, y ahí señala dos contribuciones centrales: la organización de los propios vecinos, que se encuentran en las sedes –donde pueden articularse demandas y/o acudir en tanto forma estatal-, y el fortalecimiento de las organizaciones que lo implementan, dejando saldos organizativos en nuevos territorios en los que se podrá desarrollar trabajo militante. Desde esta perspectiva las organizaciones disputan los sentidos del Estado en su participación en las políticas y le han otorgado a la política sentidos propios de inclusión y de perfil popular. La autora destaca también la importancia de los referentes de las sedes, que articulan la política con el conocimiento sobre el territorio.

Finnegan y Kurlat (2019) con su equipo de investigación sostienen que las OSC consolidadas (fuerte inserción territorial, vinculación con el Estado, experiencias educativas, sociales y culturales con los sectores populares) no sólo son funcionales al despliegue del Fines2, sino que traccionan para resistir las condiciones que lo constituyen como un circuito descalificado. Sin embargo, las autoras advierten que la apelación al compormiso militante y a la complementariedad con las iniciativas populares pueden llevar a una idea equivocada de igualar el campo diverso de las OSC, siendo que no todas están en condiciones materiales y organizativas de poder dar respuesta a las responsabilidades asignadas, siendo abundante la cantidad de ejemplos de sedes que no pueden garantizar un funcionamiento mínimo y la contención de los estudiantes que atraviesan esta experiencia.

Conclusión

El plan Fines2 es una política que ha sido discutida en distintos ámbitos -no sólo en el académico-, y en este trabajo se plantearon algunas tensiones y/o contradicciones que presenta la política, así como la importancia de analizarlas retomando cuatro ejes recurrentes del debate, en el área de las políticas sociales, sobre las formas de intervención del Estado frente a la problemática de la desigualdad social.

El primer eje consiste en las formas en las que es concebida la “cuestión social”. Si las propuestas liberales o neoliberales la evaden, centrándose en la “lucha contra la pobreza”, frente a la cual utilizan como herramienta la práctica asistencialista y la focalización, las iniciativas vinculadas a la conformación del Estado de Bienestar del siglo XX consistieron en estrategias de integración social tendientes a la universalidad -en la Argentina a partir del trabajo-. Más tarde las políticas sociales del progresismo latinoamericano del siglo XXI levantaron las banderas de la

inclusión social como contracara de la exclusión asociada al modelo neoliberal. El Fines2 se inscribe dentro de estas últimas, pero expresando algunas continuidades con las formas neoliberales (delimitación de la población-objeto, oferta diferenciada y transferencia de responsabilidades a la sociedad civil). Por otro lado, también muestra una orientación universalista al masificarse la propuesta con el objeto de que toda la población culmine sus estudios secundarios, haciendo valer el derecho a la educación en tanto bien público que debe ser garantizado por el Estado. La novedad pasaría por el reconocimiento de un “otro” o “unos otros”, que se han instalado dentro de la “normalidad”, y la idea de que las políticas dirigidas a estos sectores deben realizar una adaptación, diversificándose.

El segundo eje refiere al debate universalidad-focalización y su relación con el mundo del trabajo. Se parte de la idea de que, si bien se ha logrado cierto consenso técnico sobre las bondades del universalismo, la tendencia en el país es hacia la segmentación. Esto puede conectarse a un carácter corporativista y estratificado basado en el trabajo asalariado que ha caracterizado a las políticas sociales en Argentina. Por otro lado, siendo el trabajo formal la puerta de acceso al bienestar, la educación secundaria está vinculada a la estratificación de ese acceso y las crisis del trabajo y de la relación salarial no han roto ese vínculo, por lo menos en cuanto a las representaciones que guían el diseño de las políticas de “formación para el empleo” y las racionalidades de quienes se anotan en el Fines2 en búsqueda del “buen empleo”. La expansión de derechos educativos y su contracara, la expansión de restricciones en el mercado laboral, echan luz en conjunto sobre la debilidad histórica del universalismo en Argentina y su dependencia frente a los ciclos económicos, en función de la expansión o retracción del empleo formal. Sin embargo, la elevada matrícula del plan Fines2 y lo irrestricto de su acceso son muestra del valor que tiene y ha tenido la universalidad dentro de la educación argentina.

El tercer eje se relaciona con la dualización de las políticas sociales frente a la creciente segmentación (o fragmentación) social. La consolidación de una alta informalidad se plasma en circuitos sociales diferenciados, frente a los que la política social actúa de manera diferenciada. A partir del año 2009 se profundizan diferentes políticas sociales en Argentina (el Fines2 es una de ellas), volviéndose masivas. Pero más allá de la muy amplia cobertura, al implementarse diferenciadamente según el circuito social al que se destinan se debilita el sentido universal que pudieran tener, por lo que, si bien reducen brechas de desigualdad, contribuyen a la reproducción

de esos circuitos de diferenciación social. Esta contradicción hace a que estas políticas sean planteadas como transitorias, en tanto y en cuanto el trabajo formal no pueda absorber a la gran mayoría de la población.

El cuarto eje refiere a la participación de las OSC en la política social. Más allá de que estas organizaciones hayan sido vinculadas históricamente con prácticas asistencialistas y de que muestren debilidades políticas, o más recientemente en tanto ONGs hayan sido funcionales a los modelos focalizados neoliberales, se ha dado en Argentina desde fines del siglo XX una proliferación de organizaciones populares de acción territorial, que en muchos casos disputan los sentidos de la política social, al participar en ella, de modo tal que pueden transformar la acción estatal. Este es un terreno de contradicciones también, ya que las desigualdades entre las organizaciones (en capital político, recursos, red, etc.) pueden traducirse en desigualdades en las prestaciones, no garantizándose los derechos en determinados territorios. Dicha problemática se presenta en la implementación del Fines2, que depende en gran medida de la gestión cotidiana de estas organizaciones -las que constituyen un universo muy heterogéneo-. El hecho de que distintas organizaciones de la sociedad civil participen en la educación recupera una larga tradición en el área de adultos, pero la masividad del Plan supone plantearse la “comunitarización del bienestar” como un traslado de responsabilidades que puede conducir a la precarización de las prestaciones. En definitiva, el análisis de las tensiones que conllevan este tipo de gestión puede ayudar a pensar en los límites de la centralidad y de la “de-centralidad” en la política social.

El Fines2 muestra entonces aspectos contradictorios en tanto responde a una voluntad de expansión de derechos condicionada por aspectos estructurales, no pudiéndose dejar de valorar su despliegue territorial y las facilidades en el acceso en función del objetivo de restituir derechos educativos negados a una parte importante de la población. Al analizar las tensiones o contradicciones es necesario tener en cuenta el contexto y posibilidades a nivel macrosocial y económico, qué tipo de factores las conforman y en qué nivel de análisis se está en cada momento.

En términos generales, la contradicción de base sería que esta política, al igual que otras iniciadas en la misma época, reduce brechas de desigualdad pero reproduce al mismo tiempo la desigualdad, al promover una desigual efectivización de los derechos. En cuanto a la reducción de brechas, no se puede soslayar lo significativa que es esta experiencia para un importante número de ciudadanos que, de no existir el Fines2, no hubiera continuado su trayectoria educativa. En este

punto es destacable la alta valoración que presenta el Plan cuando se recurre a la voz de los sujetos que participan en primera persona de esta experiencia educativa, lo cual se repite en la gran mayoría de los trabajos sobre el Fines2 basados en aproximaciones cualitativas al objeto de estudio. Indudablemente el Fines2 es una política exitosa en términos de matrícula (accesibilidad) y en cuanto a la valoración de los sujetos participantes: la reducción de brechas se expresa a través de una valiosa experiencia educativa para gran parte de quienes participaron del Plan, según queda reflejado en un sinnúmero de entrevistas realizadas en distintos trabajos a estudiantes del Plan.

El otro factor que interviene en la contradicción mencionada, relativo a la desigual efectivización de derechos, podría leerse de dos maneras diferentes: el hecho de que existan propuestas diferenciadas para circuitos diferenciados puede conducir a análisis críticos que contengan una idealización de las intervenciones homogéneas (mismos derechos-mismas condiciones de escolaridad, por ejemplo). Sin embargo, la evidencia marca que la diversidad de las propuestas y formatos educativos hacen posible que se garantice el derecho a la educación para un porcentaje importante de la población, lo cual invalida parte del argumento. Un cambio de formato de la educación “común” que la torne más inclusiva no tiene porque conducir a que toda la población termine sus estudios secundarios a los 17 o 18 años, ya que como vimos, en ello no actúan solamente factores pedagógicos y/o institucionales, si no que también inciden las trayectorias personales y las condiciones macrosociales. Por otro lado, es inobjetable que ciertas precariedades (falta de material educativo, instalaciones deficientes, etc.) deben tender a ser resueltas de modo tal que la diversidad no se traduzca en la continuidad de situaciones de segregación. Es allí donde la presencia del Estado se torna imprescindible en las políticas de articulación con organizaciones de la sociedad civil, evitando que el traslado de responsabilidades se realice sin los respaldos necesarios y garantizando unas condiciones dignas de cursada para que la desigualdad entre organizaciones no implique nuevas situaciones de vulneración de derechos.

En relación al dilema que se planteó en este trabajo, entre objetivos de universalidad y el hecho de que las políticas sociales sean masivas pero diferenciadas por segmento social, puede afirmarse que una política como el Fines2 presenta más elementos de ruptura que de continuidad con las intervenciones focalizadas, no pudiéndose dejar de lado para llegar a esta conclusión el hecho de que se trata de educación de adultos (lo cual supone de por sí una diferenciación o adaptación que no tiene porqué asociarse linealmente a una segregación) y de que toda persona

mayor de 18 años puede acceder al Plan, sin distinciones de ningún tipo y gracias a un despliegue territorial que subvierte las lógicas segregatorias en el acceso a los bienes y servicios públicos. Los problemas ligados a la universalidad en la Argentina tienen que ver en gran medida con cómo se ha estructurado históricamente el sistema de protección social –a partir de la inserción laboral formal-. Políticas como el Fines2 o la Asignación Universal por Hijo, al tender a la universalización de derechos, son disruptivas con la lógica de aquella estructuración, por más que no la reviertan.

Quedaría pendiente continuar analizando el devenir del Plan en función de los cambios de gestión (que involucran cambios de orientación política) y teniendo en cuenta los ejes mencionados, a partir de los cuales se puede vincular el Plan al contexto histórico y a las estrategias del Estado en materia de política social y educativa. También podrían agregarse otros ejes al análisis: uno podría referir a la problemática de género, lo cual resulta sustancial para el estudio de las políticas públicas y que por un límite de espacio, y también por no abordarse en la mayoría de la bibliografía sobre el Fines2, no estuvo presente en este trabajo con la centralidad que merece.

Referencias

- Arcidiácono, P. (2012) *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis. 2001- 2002*. Ed. Biblos
- Arcidiácono, P., Gamallo, G. Pautassi, L., Straschnoy, M. (2015). *Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina*. En *Universidad y sociedad. Desafíos de la investigación interdisciplinaria*. 201-232. Eudeba.
- Arias, A. J. (2012) *Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación de un modelo de asistencia y promoción*. Espacio.
- Arias, A. J. (2013) Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social en los territorios. En *Margen*, 71, 1-7.
- Auyero, J. (1997). En Auyero, J. (comp.) *¿Favores por Votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación*. Editorial Cara o ceca
- Brusilovsky, S y Cabrera, M. (2006). *Educación escolar de adultos*. Buenos Aires. Noveduc
- Carballeda, A. (2009) *La cuestión social como cuestión nacional, una mirada genealógica*. *Revista Palabra*, 11, 12-23 <https://core.ac.uk/download/pdf/230479011.pdf>
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2003). *La gestión asociada. Una utopía realista*, CEDEAL, 39.
- Clemente, A. (2017). *Notas sobre la construcción y deconstrucción del Bienestar en la Argentina*. *ConCienciaSocial*. *Revista digital de Trabajo Social*, 1 (1), 64-81
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/>
- Cortés, R.; Kessler, G. (2013) *Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)*. *Cuestiones de Sociología*, 9,
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>
<https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/20152/GESTIONASOCIADA.pdf>

- Crego, M. L. y González, F. (2015) Nuevas oportunidades como experiencia. Jóvenes y desigualdad en el caso del Plan Fines2 en el Gran La Plata. En *Cuestiones de Sociología*. 13.
- Danani, C. (2011) en Danani, C. y Hintze, S (coord). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. UNGS.
- Danani, C. (2016) Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, 77-94.
- De Laubier, P. (1984) *La politique sociale dans les sociétés industrielles, 1800 á nos jours: acteurs, idéologies, réalisations*. FeniXX.
- De Sena, A. (2013). Sobre algunas feminizaciones y las políticas sociales. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- De Sena, A. (2014) *Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales*. En De Asena, Angélica (ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción*. Estudios sociológicos Editora. 99-126.
- Di Natale, M. (2004) *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*. Editorial Crujía.
- Documento Institucional (2010) Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular. Tomo I y II. Ministerio de Desarrollo social, Presidencia de la Nación. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>
- Duschatzky, S. y Corea, C. (2002) *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Tinta Limón Ediciones.
- Feijóo, M. del C. -coord. Equipo investigación UNIPE- (2018) *Investigación evaluativa Plan FinEs2*. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011) *La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico*. En *Revista de Ciencias Sociales Aposta*, 50, 1-46.

- Filgueira, F.; Molina, C. G.; Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006). *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Documento de Trabajo BID/INDES.
- Filgueira, F. (2013). *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*. Revista uruguaya de Ciencias Políticas, 22, 2.
<http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>.
- Frassa, J. y Muñiz Terra, L. (2004). *Trayectorias laborales: origen y desarrollo de un concepto teórico-metodológico*. En Cuartas Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos. IDES. Buenos Aires.
- González, F. M. (2014). *Jóvenes, educación y trabajo: Un estudio sobre las estrategias de vida de jóvenes trabajadores y estudiantes del Plan FinEs2 en el Gran La Plata (2012-2013)*. Tesis de grado. UNLP. Memoria Académica.
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1097/te.1097.pdf>
- Gonzalez, D. y Miguez, M. E. (2014). *El plan Fines 2: sentidos e torno de la inclusión y la escolarización. I Encuentro internacional de educación*. NEES-Facultad de Ciencias Humanas. Tandil, Argentina.
- González, F. (2015) Jóvenes y políticas públicas de terminalidad educativa. Un estudio sobre capital social y estrategias de vida. En Revista de Estudios sociales y contemporáneos. Universidad de Cuyo. 12, 109-127.
- Grassi, E. (1997). *Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano*. En Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina (Ernesto Villanueva, Coordinador) Universidad Nacional de Quilmes.
- Grassi, E. (2008) *La política social, las necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano*. En *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Flacso Ecuador/ Ministerio de Cultura. 29-55.
- Grimson, A. (2011) Los límites de la cultura, Críticas de las teorías de la identidad. Siglo XXI.

- Halperín Weisburd, L. (2008) *Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Cuaderno del CEPED nro 10. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Jacinto, C. (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Editorial Teseo.
- Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Lautier, B. (2006) *Una protección social mutualista y universal. Condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza*. En Lo Vuolo, R. y otros, *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Miño y Dávila.
- Levy, E. y Rodríguez, L. (2016) *Políticas públicas e inclusión educativa. La educación, las políticas públicas y los procesos de constitución de sujetos en la última década*. Revista Espacios, 51, 2-12.
- Levy, E. y Bermúdez A. (2012) De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”. En Pautassi, L y Gamallo, G. (directores), *¿Más derechos, menos marginaciones? Política social y bienestar en la Argentina*. Biblos.
- López, E. (2017). *Políticas de inclusión educativa: un estudio acerca del Plan FinEs2*. Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación. 6, 129-132.
- Marbán Gallego, V. (2007). *Tercer sector, Estado de bienestar y política social*. Política y Sociedad, 44 (2), 153-169.
- Mekler, I. (2015). *Plan FinEs 2 Secundaria. Apuntes para analizar la territorialización de un programa de inclusión educativa en el Conurbano Bonaerense*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Nun, J. (1969) *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*, en Revista Mexicana de Sociología, 5 (2).

- Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Grupo Editorial Norma / Cepal, Bogotá, 2004.
- Oszlack, O. y Gantman, E (2007). *La agenda estatal y sus tensiones: Gobernabilidad, desarrollo y equidad*. Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37, 79-110.
- Pautassi, L. (2010) *El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión*. En Taller de expertos “Protección social, pobreza y encoque de derechos: vínculos y tensiones”. CEPAL, ONU.
- Perez, P y Brown, B. (2015) *¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal*. *Estudios Sociales del Estado*, 1 (2), 94-117.
- Pipkin, D., Zibecchi, C., Larrondo, M. y Cicalese, L. (2013). *La desigualdad educativa y sus implicancias en la enseñanza de losocial. Abordajes, debates e interrogantes vigentes. X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Procacci, G. (1999) Ciudadanos Pobres. La ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar. En García, Soledad y Lukes, Steven (comps) *Ciudadanía. Justicia social, identidad y participación*. Siglo XXI, 12-44.
- Rinesi, E. (2016). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado. O mérito como opción única de mercado*. Brenner, G.y Galli, G. (comps). Editorial Crujía.
- Rodriguez, L. (2009). *Educação de jovens e adultos na América Latina: políticas de melhoria ou de transformação; reflexões com vistas à VI Confinteá*, en *Revista Brasileira de Educação*, 14 (41), 326-334.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*. Ediciones Manantial.
- Svampa, M. (2016) *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.

- Terigi, F., (2008). *Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles*. Revista Propuesta Educativa, 29, 63-71.
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares*. Organización de los Estados Americanos.
- Tiramonti, G. (2008) *Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas*. En Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comps.) “*La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*”. Manantial/FLACSO.
- Tiramonti, G. ; Arroyo, M.; Nobile, M.; Montes, N., Poliak, N.; Sendón, M. A. y Ziegler, S. (2008) *Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires*, Propuesta Educativa, 30, 57-69.
- Valencia Lomelí, E. (2003), *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión*, en Estudios Sociológicos, vol. XXI, N°1, enero-abril, pp. 105 a 133.
- Viego, V. (2015). *Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 23 (10), 1-22.
- Ziegler, S. (2008). *Variaciones en los territorios de la excepción: retratando las experiencias escolares de las elites*. En Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comps.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial/FLACSO.

Normas citadas

Consejo Federal de Educación: Resolución N° 66/08.

Ley N° 24195. Ley Federal de Educación. 1993

Ley N° 26206. Ley de Educación Nacional. 2006.

