

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA POBLACIÓN VULNERABLE: EVALUACIÓN DEL PLAN “VUELVO A ESTUDIAR” EN ROSARIO, ARGENTINA

LUCIANA BERTOLACCINI - MARÍA JOSÉ HERRERA  
JAZMÍN RODRIGUEZ - PAULINA TEGLIA

lmbertolaccini@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

El presente trabajo de investigación propone un análisis y evaluación de la implementación del Plan “Vuelvo a Estudiar” de la provincia de Santa Fe en el Barrio La Tablada. El mismo, se presenta como una política socioeducativa inclusiva que pretende reinsertar escolarmente a jóvenes que hayan abandonado la escuela secundaria, circunscribiéndose en barrios vulnerables considerados como prioritarios. Asimismo, se plantea como un instrumento de política desarrollado artesanalmente e implementado de manera incremental de acuerdo a los responsables territoriales, y bajo una estructura en red. Para analizarlo, desarrollamos un estudio a partir del enfoque de policy network o gestión en redes partiendo desde lo local considerando a los diferentes actores, las relaciones entre los mismos en el territorio, sus instrumentos y saberes en juego como las racionalidades que se interrelacionan y/o tensionan en el momento de la puesta en práctica.

*Palabras claves: Política pública – Evaluación - Plan “Vuelvo a Estudiar” - Juventud – Inclusión.*

## PUBLIC POLICIES FOR VULNERABLE POPULATION: PLAN EVALUATION IN ROSARIO, ARGENTINA

The aim of this research is to analyze and assess the implementation of the program called "Vuelvo a Estudiar", managed by the government of the province of Santa Fe, at La Tablada. The above mentioned program is a comprehensive socio-educational policy, a drop-out recovery program developed, as a priority, in impoverished neighborhoods. It is also presented as a policy instrument carefully developed and increasingly implemented according to the persons responsible for the field work and a network structure approach. The analysis is based on the policy network approach. It starts locally, taking into consideration the players, their relationship at field work, their instruments and backgrounds, as well as the interrelationship or tensions between their rationalities during the hands-on work.

*Keywords: Public policy – Evaluation – Return to study (Vuelvo a estudiar) Plan – Youth – Inclusion.*

## INTRODUCCIÓN

El trabajo se basa en el estudio del Plan “Vuelvo a Estudiar” de la provincia de Santa Fe, el cual se articula con diferentes municipios, instituciones y políticas públicas en los territorios. Se presenta como una política socioeducativa inclusiva que pretende reinsertar escolarmente a jóvenes que hayan abandonado la escuela secundaria. Para ello, se circunscribe en barrios vulnerables considerados como prioritarios, buscando ahondar en las causas y motivos de su abandono escolar para poder garantizar una efectiva reinserción de los jóvenes en las instituciones pertinentes.

Teniendo en cuenta que desde la formulación del Plan el mismo se plantea como un instrumento de política desarrollado artesanalmente e implementado de manera incremental de acuerdo a los responsables territoriales, y bajo una estructura en red, creemos pertinente la realización de un recorte temporal y espacial. Es así que de acuerdo a la forma particular que adquiere el proceso de implementación y en base a nuestras posibilidades de acceso a la información, proponemos realizar un análisis situado sobre el barrio La Tablada, específicamente el territorio comprendido entre las calles 27 de Febrero, San Martín, Uriburu y Belgrano, detectando las instituciones que participan en la puesta en práctica del Plan y las personas responsables del proceso.

Los fines de nuestro análisis, nos surgen los siguientes interrogantes: en tanto el plan se presenta como una red, ¿funciona realmente como una red? ¿de qué manera se desenvuelve en su puesta en práctica? Aspiramos a analizar la red en las instancias de la implementación del Plan. Ante ello, sostenemos que en el funcionamiento cotidiano de la misma, hay dinámicas que difieren de cómo se presenta desde la formulación del Plan Vuelvo a Estudiar (PVAE).

Para demostrarlo, desarrollamos una evaluación de la implementación del mismo a partir del enfoque de *policy network* o gestión en redes. Partimos desde lo local para analizar allí a los diferentes actores, sus características, sus conocimientos, sus recursos intelectuales y materiales, las relaciones entre los mismos en el territorio, el nivel de discrecionalidad y/o autonomía para actuar en el marco del Plan, sus capacidades de influencia, su poder de veto; entre otras cuestiones. Fue necesario detectar los instrumentos, herramientas, los saberes en juego y las racionalidades que se interrelacionan y/o tensionan en el momento de la puesta en práctica.

Nos hemos valido del uso de ciertas metodologías cualitativas y de la creación de herramientas, como instrumentos de análisis, que nos permitieron dar cuenta de los objetivos propuestos para el presente artículo.

## 1) MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Del mismo modo que señala Besse (2000), concebimos el análisis evaluativo de las políticas públicas como una acción de investigación social. En el caso del estudio de la política pública seleccionada, buscamos dar a conocer cómo se ha producido dicha implementación, en palabras de Subirats (1989) esto sería saber "(...) cuál es el grado de operatividad del programa, las diferencias de aplicación que se hayan podido producir en distintos momentos y lugares, cuál ha sido la reacción de los actores implicados (...)" (Subirats, 1989:145).

Para abordar la puesta en práctica del PVAE hemos determinado utilizar un enfoque de análisis de redes, ligado a una metodología cualitativa interpretativista (Besse, 2000). Este paradigma es innovador en tanto que desplaza el foco de los análisis de las estructuras organizativas, objetivos y metas hacia los procesos que implican una pluralidad de actores para la realización de esos objetivos. Se resalta la importancia de ampliar el campo de estudio de las organizaciones responsables de la puesta en práctica a la red de relaciones interorganizativas que aglutina al conjunto de actores implicados, tratando de reconstruir las lógicas de funcionamiento e interacción. Por lo tanto, el objeto de análisis consiste más en las relaciones *per se* que en la estructura normativa (Morata, 1991).

Con este enfoque observamos cómo las relaciones interorganizativas atraviesan las estructuras político administrativas constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de las políticas públicas. Morata (1991) explica que "Las redes interorganizativas se definen como unidades de acción y como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad. En su seno coexisten distintas estrategias de relación y múltiples modelos de racionalidad" (1991:165). En torno a la *policy network*, la concepción subyacente es que tales relaciones pueden llegar a tomar formas muy distintas, que deben ser determinadas empíricamente. En

base a lo dicho, el análisis se encargará de reconstruir estas lógicas a partir de las estrategias desarrolladas por las instituciones, organizaciones y áreas de gobierno, y de los criterios que inspiran las decisiones o actuaciones. Teniendo esto en cuenta, destacamos que si bien este enfoque le suma complejidad e integralidad a la mirada de los procesos de implementación de políticas públicas, no deja de presentar algunas dificultades en tanto que las redes no tienen una estructura predeterminada, con lo cual cada análisis será tributario de su propia red generando marcos de abordaje *sui géneris*. Que la evaluación sea de carácter externa, concomitante y centrada en el funcionamiento de la red durante su puesta en práctica (Nirenberg, 2008), imprime a su vez un desafío ya que debemos generar un recorte analítico, para la creación del objeto de estudio, sobre un proceso abierto y en constante cambio.

A su vez, en tanto la implementación conlleva multiplicidad de actores y reparticiones implicados en la puesta en práctica bajo una variedad de operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas (Aguilar Villanueva, 1993), para evaluar la implementación de la política debemos acercarnos no sólo a los formuladores de la misma, es decir aquellos funcionarios encargados del diseño del Plan, sino acceder a otras personas, instituciones civiles, órganos de la administración o niveles de gobierno que pudieran proveernos datos e información. Todos ellos, a partir de sus relatos, opiniones, descargas y visiones, brindaron elementos con los cuales reconstruimos la red en cuestión. En suma, nuestro foco de interés se fijó en la “complejidad de la acción conjunta” (Subirats, 1989) y en un análisis desde la perspectiva de los actores involucrados sobre la puesta en práctica de la política pública.

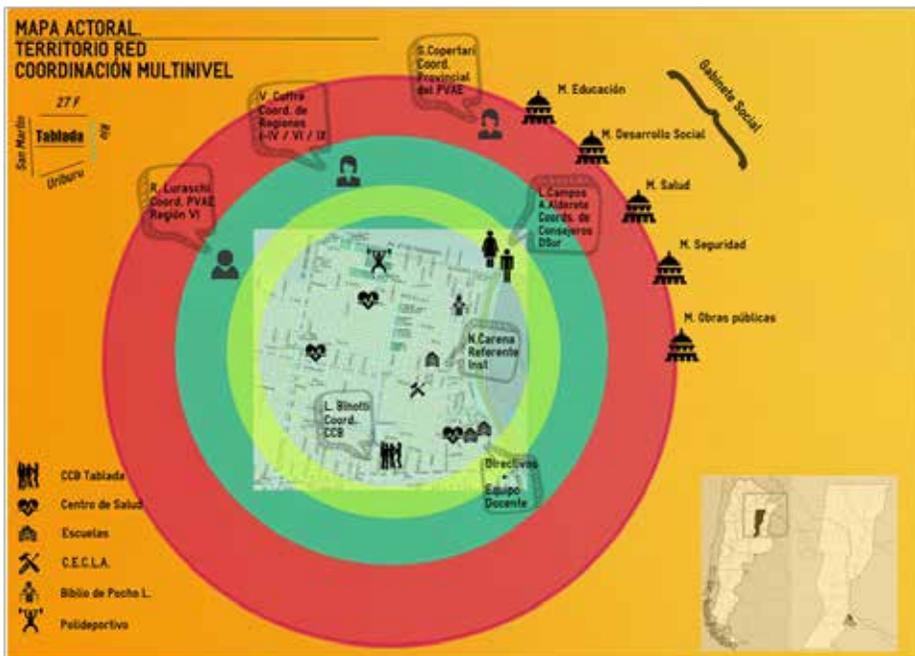
Por lo tanto, desarrollamos diferentes herramientas e instrumentos de estudio pertinentes al enfoque elegido para construir y analizar datos. Para la recolección de los mismos realizamos una observación in situ; entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes con poder relativo en la red; construcción de datos a partir de la recolección y análisis de documentos oficiales, de gestión, artículos mediáticos, artículos académicos, entre otros. En cuanto al análisis de lo recabado, hemos creado un mapa de actores geo-referenciados, que escenifica la estructura del funcionamiento en red del Plan.

## 2) CARTOGRAFÍAS DE LAS RELACIONES ACTORALES

La metáfora de una red busca concentrarse en el patrón de los contactos formales e informales y de las relaciones que definen las tomas de decisiones. Esto parte de una idea de la existencia de sociedades con cierto grado de pluralismo, en las que hay múltiples influencias en el proceso de las políticas públicas. El análisis de redes se basa en la concepción de que toda política pública está enmarcada en un contexto de relaciones y dependencias (Parsons, 2007).

Organismos públicos, instituciones de la sociedad civil, y las áreas propias del Plan entran en juego presentando intereses y capacidades de acción disímiles. En función de evidenciar dichas interrelaciones, centramos la atención sobre las estrategias de acción y el desenvolvimiento de los actores para poder reconstruir la red.

### Mapa actoral



Fuente: Elaboración propia

La red creada presenta una estructura multinivel que consta de círculos concéntricos, los cuales se establecen en relación a su cercanía-distancia al territorio delimitado como caso a analizar. A los mismos, los hemos establecido de acuerdo a cómo el mismo PVAE diferencia sus áreas de trabajo. (Informe Plan Vuelvo a Estudiar, 2013). Observado de afuera hacia adentro, el primer nivel se refiere a los organismos gubernamentales provinciales que están articulados por el PVAE. La segunda órbita es la que corresponde a los niveles regionales que se estructuran dentro de esta red que conforma la política. Es decir, son áreas que fueron establecidas para coordinar y mediar entre las instancias provinciales y el nivel municipal local. Como tercer nivel se visualiza el círculo referente al territorio propio del Barrio La Tablada. Sobre el mismo, están presentes instituciones de la sociedad civil, áreas de coordinación local propias del PVAE, como también organismos municipales considerados en la estructura del PVAE.

Cabe aclarar que aun cuando los niveles aparezcan separados, las figuras ubicadas se relacionan entre sí —de manera disímil— aunque los contactos no hayan sido graficados. Esto tiene que ver con que los tres diferentes niveles no son más que construcciones analíticas útiles a la hora de efectuar la investigación. Por el contrario, en la realidad cotidiana no resultan divididos, sino que se superponen constantemente. La complejidad intrínseca de la red y los flujos de contacto serán reflejados en el momento en que pasemos a desenmarañar la trama de la misma.

### **a) Importancia del territorio en la red**

Para el enfoque de redes el territorio es una dimensión fundamental. El mismo, no es un espacio físico dado sino que como hemos señalado, ha sido delimitado y estrictamente definido de acuerdo con los intereses personales de estudio, como también según las dinámicas propias de la espacialidad de la vida social que lo definen como tal.

Como se ha visto, cada órbita se configura de acuerdo a su nivel de proximidad al territorio. La noción de proximidad no tiene que ver con distancias físicas sino que es en función de los aspectos relacionales de la red, en la que concurren y se superponen las territorialidades locales, regionales y provinciales, con intereses, percepciones, valoraciones y actitudes diferentes hacia el mismo. La territorialidad implica el sentido de pertenencia, identidad y control, se refiere a las prácticas

materiales y simbólicas que son capaces de garantizar la apropiación (de hecho, derecho o afectivamente) y/o permanencia de individuos, grupos u agencias sobre los espacios (Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998).

Por lo tanto, en el territorio la multiplicidad de poderes afecta de maneras y grados diferentes a cualquier acción de planificación. Las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establezcan en dicha red múltiple, en la cual se presenta una doble complejidad: la incorporación de un número creciente de actores y el reconocimiento de que los distintos niveles institucionales y gubernamentales comparten y distribuyen, en lugar de monopolizar el poder de decidir, alejándose de un tipo de dominación uniforme desde los Estados centrales (Brugué, Gomá y Subirats, 2005). En este sentido, el territorio es esencial porque actúa como la unidad de mediación entre el espacio, los actores locales y las demás esferas regionales y provinciales.

## **b) El territorio como contexto vulnerable**

Ahora bien, el territorio corresponde a su vez a un contexto peculiar. A lo que hacemos referencia, en principio, es a las características propias que la Ciudad presenta en los barrios priorizados como La Tablada, considerados como los lugares donde se encuentran los “sectores más desfavorecidos de la sociedad santafesina” (Informe Plan Vuelvo a Estudiar, 2013), a los que podríamos definir como contextos de pobreza urbana (Calamari, Saccone y Santos, 2014). El concepto utilizado para aludir a esta situación es el de “vulnerabilidad”, y lo refieren a los escenarios y circunstancias socioculturales que determinan la exclusión como también la discontinuidad de los jóvenes en las escuelas. Según un informe de Unicef del año 2010:

(...) la escuela secundaria en la Región, logra en promedio, que sólo la mitad de los adolescentes finalice sus estudios, y buena parte de ellos lo hace con sobriedad. Aún entre los que lo logran, los conocimientos adquiridos varían en circuitos diferenciados de calidad, en alta coincidencia con sus niveles socioeconómicos”. (Informe Plan Vuelvo a Estudiar, 2013: 3).

Por lo tanto, el contexto que influye sobre el PVAE estaría conformado tanto por la situación anteriormente descrita, como por el marco normativo que regula la educación nacional y que refiere fundamentalmente a la obligatoriedad de la educación secundaria.<sup>1</sup>

Como causas de deserción escolar se distinguen los embarazos, la falta de oferta educativa, causas laborales y violencia, siendo esta última un factor alarmante en la ciudad de Rosario. La violencia armada y delictiva se expande y concentra sobre los sectores poblacionales que viven en los barrios priorizados por el PVAE, entre otros<sup>2</sup>. Es decir que estos hechos criminales que se han extendido en cantidad, a su vez, lo hacen adquiriendo un carácter territorial, generacional y de género: los datos muestran que en su mayoría las muertes se dan en los barrios precarizados del Gran Rosario y entre jóvenes varones menores de treinta y cinco años.<sup>3</sup>

Hay quienes acuerdan en que el Plan vendría a responder a este escenario y al reproche de la falta de presencia del Estado en el territorio y su incapacidad de controlarlo<sup>4</sup> (Nemcovsky, 2014). En este sentido, y como una segunda característica del contexto, el PVAE se presenta como una herramienta idónea que formula el Estado Provincial para abordar las problemáticas sociales de los jóvenes<sup>5</sup> y para transformar la región<sup>6</sup>. Pretendiendo lograr inclusión socioeducativa como eje de la gestión del Ministerio de Educación de la Provincia, el PVAE se enmarca en el Plan Estratégico Provincial Visión 2030, en el cual se prioriza a la educación como igualadora de oportunidades, espacio de anclaje de relaciones comunitarias y fortalecedora del tejido social<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Nos referimos aquí a Ley de Educación Nacional No 26206/06 y sus normativas vigentes.

<sup>2</sup> Información extraída del portal web del diario La Capital. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Un-informe-oficial-plantea-que-Rosario-padece-una-epidemia-de-homicidios-20140504-0029.html> (Consultado el 06/05/2015).

<sup>3</sup> Información extraída del portal web Rosario Delitos. Disponible en: <http://www.rosariodelitos.com/index.asp> (Consultado el 06/05/2015).

<sup>4</sup> Información extraída del portal web del diario Página12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-38660-2013-04-28.html> (Consultado el 07/05/2015).

<sup>5</sup> Información extraída del portal web del diario El Ciudadano “Se lanzó el plan Vuelvo a Estudiar”. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-38660-2013-04-28.html> (Consultado el 06/05/2015).

<sup>6</sup> Información extraída del portal web del diario Página12. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-37535-2013-02-04.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-37535-2013-02-04.html) (Consultado el 06/05/2015).

<sup>7</sup> Información extraída de “Vuelvo a estudiar, su fundamentación, objetivos y líneas estratégicas de trabajo”. Informe entregado por la Sub-secretaría de Educación, Carina Gerlero.

### 3) DESARMANDO EL TEJIDO DE LA RED, COMPLEJIDAD EN EL ANÁLISIS DE LA RED PRESENTADA Y LA RED EN LA PUESTA EN PRÁCTICA

#### a) ¿Cómo se presenta la red? ¿por qué la presentamos como una “red ideal”?

Partiendo de Nirenberg (2008) y el concepto de “red ideal” que plantea, podemos dilucidar que las líneas de trabajo del PVAE serían presentadas según las características y morfología de esta definición. Se trataría del resultado de una estrategia de articulación e intercambio entre organizaciones, programas, proyectos y/o personas, constituyéndose así una modalidad organizativa y de gestión asociada, articulando esfuerzos, experiencias y conocimientos hacia el logro de fines comunes. Según este formato de red, los sujetos actúan de acuerdo a sus racionalidades, las cuales estarían encaminadas a conseguir consensos y regular la dinámica de la red a través de acciones caracterizadas por la voluntariedad, adaptabilidad, flexibilidad, apertura, horizontalidad, fluidez y espontaneidad de las relaciones.

En esta línea, resaltamos que el PVAE se muestra como “único, ya que se presenta como una política integral que permite la articulación eficaz de sus acciones con los gobiernos locales, así como en la articulación interministerial”<sup>8</sup>. Se trata de generar acciones tendientes a la inclusión de acuerdo a las necesidades de cada Región donde se apliquen considerando cada caso particular de los adolescentes y elaborándolas en conjunto con las escuelas. Éstas, a su vez, se dan en el marco del ámbito político estratégico de coordinación de Ministerios, es decir, el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe. Si bien es impulsado por el Ministerio de Educación, se trata de un conjunto de acciones diseñadas para enfatizar la articulación en el abordaje de las problemáticas presentes superando la visión reduccionista de la delegación de responsabilidades entre Ministerios o áreas de trabajo. Lo que llaman como “armado artesanal”, definido como lo novedoso, remite a que los compromisos interinstitucionales dependen de las unidades presentes en cada región y de acuerdo a las demandas que se presenten en su “desarrollo en el terreno”. Es decir para pensar en términos de inclusión socio-educativa, son necesarias articulaciones que a su vez contemplen las diversas y particulares realidades socioculturales que determinan la inclusión-exclusión.

<sup>8</sup> Información extraída del portal web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get\\_tree\\_by\\_node?node\\_id=157681](http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681)

La red en el territorio se conforma por los equipos territoriales interdisciplinarios (integrados por miembros de los equipos socioeducativos del Ministerio de Educación, de equipos de Orientación Social del Ministerio de Desarrollo Social y de equipos de los gobiernos locales). La red de trabajo se expande también a las escuelas y organizaciones estatales y no estatales presentes en el territorio, en vistas a efectuar un seguimiento constante y personalizado de cada joven. Por lo tanto, la misma considera como fundamental el desempeño articulado de las voluntades de directores, supervisores, profesores, encargados del Plan y coordinadores de espacios no formales. Figuras claves para un efectivo acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes son los referentes institucionales dentro de las escuelas y los consejeros, quienes efectúan el seguimiento de la conexión a nivel barrial.

Los dispositivos de articulación creados, potencian el impacto de las políticas públicas en los campos de acción vinculados con la escolarización, como también propician la participación y la apropiación de otros ámbitos culturales, sociales, de empleo, de salud, etc. (Informe Plan Vuelvo a Estudiar, 2013). A que apuntan es que este mismo entramado, que pretende la inclusión de jóvenes en vulnerabilidad socioeducativa, trascienda además los cercos de la escuela y coopere con las problemáticas actuales de la sociedad que los afectan como las adicciones, la delincuencia, los embarazos adolescentes, irregularidades en la documentación, etc.

En función de esto último y de acuerdo a lógica de la integralidad, el PVAE actualmente está enmarcado en el Plan Abre (Programa de Intervención Integral en Barrios), llevado adelante por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe con los municipios de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez. Sus ejes son la convivencia y la seguridad, a partir de un conjunto de acciones tendientes a la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos de barrios priorizados. Si bien el PVAE fue diseñado antes que el Plan Abre, se suma como una acción más dentro del eje “Convivencia y Participación” (Nemcovsky, 2014), siendo a su vez una acción concreta dentro de la línea estratégica “Calidad Social” presente en el Plan Estratégico Provincial Visión 2030.

## **b) La red en su práctica territorial**

Anteriormente, hemos descrito de manera breve el contexto social, económico y político en el cual la red presentada se emplaza. El mismo es una dimensión

realmente importante a considerar porque establece las condiciones de posibilidad para la implementación de la política, tal como ya afirmamos. A partir de estas consideraciones, teniendo en cuenta la complejidad social de la realidad que pretende abordar el Plan, nos preguntamos cuáles son las formas concretas que toma la red al momento de la implementación; y si es posible que se den las condiciones para la articulación armónica que creemos que subyace en su presentación.

Para el abordaje de este interrogante, debemos tener en cuenta que detrás de cada política pública se erige un interés propio de los agentes intervinientes en los procesos de la formulación, diseño e implementación. Es por esto que partimos de la base del reconocimiento de que los documentos oficiales de divulgación, como la formulación y evaluaciones parciales sobre el PVAE tienen fines políticos específicos, que no sólo determinan la tonalidad resaltada en el Plan, sino que están en función de legitimación social. Por lo tanto, asumimos la existencia de estas tensiones y mutaciones entre la "red ideal" y la red reconstruida a partir de su puesta en práctica. Nuestro interés analítico, entonces, se dirige a poder observar cuáles son los lugares en donde la red presenta conflictos para un desempeño acorde a las pretensiones de coordinación y convergencia (Repetto, 2010) de los actores en torno a una problemática de interés común.

A partir de estas reflexiones proponemos como hipótesis que la red en su implementación territorial presenta nodos de poder relativo de desigual distribución entre los actores, generando jerarquías internas y tensiones en el desarrollo de los roles particulares. Es por esto que tomaremos muestras de las *micro* articulaciones cotidianas que realizan los sujetos de la implementación en el marco de sus instituciones de anclaje, que nos permitan visualizar estos flujos de poder, coordinaciones y tensiones que revelan cómo la red en su presentación formal difiere de la morfología que toma al territorializarse. En esta línea compartimos la observación de Aguilar Villanueva (1993) cuando señala que la "complejidad de la acción conjunta" es determinante de que las acciones planificadas inicialmente no se sucedan como era esperable, siendo necesario detectar la multiplicidad de participantes y perspectivas, objetivos, grados de compromiso y procedimientos propios implicados en el marco global de la política pública.

En base a un conjunto de variables detectadas como relevantes, a continuación presentaremos ejes para desentrañar la red actoral.

## **I) La articulación entre actores está influenciada por el conocimiento, los flujos de comunicación y los círculos de información.**

Para comenzar a hablar de las articulaciones del Plan, debemos volver a hacer referencia a las instancias *macro*, como son los organismos provinciales y regionales consideradas parte del armado artesanal. Esto es así porque el Gabinete Social como instancia política de articulación interministerial es el nodo desde el cual se formula, diseña y también se implementa el PVAE. Dicho nodo es el que se articula con los niveles regionales, en tanto éstos son los que median en la implementación local. De esta manera, con respecto a la articulación podemos diferenciar entre las instancias *macro* de implementación –que son necesarias a tener en cuenta, si bien no hemos de profundizar en ellas– y lo que sucede a nivel *micro*. Aquí es donde pondremos el foco de nuestro análisis.

En los sectores de la red correspondientes al nivel provincial y al nivel regional (en correspondencia con la infografía), pudimos observar una mayor concentración de recursos relacionados con el conocimiento acerca de la política, el reconocimiento de y entre los actores, sus funciones y objetivos a alcanzar, la concentración de información y el uso coordinado de canales de información. A partir de allí, pudimos identificar que la interacción e interdependencia en este lugar de la red funciona con características particulares que nos permiten visualizar una articulación fluida entre las distintas instancias de la trama actoral. Estas peculiaridades no pueden extenderse hacia todos los sectores de la red ya que cuando nos referimos al nivel territorial, la articulación aparece en ciertos momentos más debilitada, existiendo instancias en las cuales el entramado de relaciones presenta algunos puntos que “se han saltado del tejido”. Si bien no negamos la presencia de una relación de interdependencia, reconocemos que hay matices y focos de conflicto que ejercen resistencias en el sistema de relaciones, que podrían entenderse como potenciales problemas para el proceso de implementación.

Centrándonos entonces en el nivel más *micro* de la red actoral, reconocemos a los consejeros, los referentes institucionales de las escuelas, la coordinadora del Centro de Convivencia Barrial (CBB) La Tablada, centros de salud, Centros de Capacitación Laboral para Adultos (CECLA), el Polideportivo y la biblioteca Pocho Lepratti.

Siguiendo a Morata (1991), el proceso de implementación de una política pública se expresa como la “(...) síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de

actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados". (1991:156). Es así, que el entramado actoral presenta una pluralidad de diferencias que refieren al conocimiento que cada uno posee respecto al PVAE –sobre sus objetivos, pretensiones y alcances–; pero también, implica el autoconocimiento de la función que cada actor cumple en el desarrollo de la política, su ámbito de actuación y la importancia de las tareas a desempeñar. Estas dos cuestiones vienen a influir, a su vez, en el reconocimiento mutuo entre los actores comprendidos dentro del tejido. Podemos decir que la ausencia de identificación de los actores con respecto a las otras organizaciones e instituciones genera limitaciones para que la coordinación de la red funcione de la manera pretendida.

La comunicación y el control de la información, como factores esenciales para la ejecución eficiente de las decisiones, juegan un papel clave para la influencia de los actores en el proceso de decisión y redefinición de la política (Morata, 1991:162). Es así que se percibe que los flujos de comunicación y la circulación de la información en el sector de la red que venimos analizando, se encuentra con barreras propias del desconocimiento que los actores poseen acerca de otras instancias intervinientes, sus funciones específicas, los medios de trabajo, en definitiva su ámbito de actuación.

Ejemplos de "puntos saltados" son el reconocimiento de la existencia del consejero que si bien se da en casi todos los actores entrevistados, sólo el equipo del CCB tiene una relación fluida con éste en cuanto al seguimiento de casos de los jóvenes que asisten allí y necesitan re-escolarizarse o asistir a algún espacio alternativo de inclusión. Distinto a lo que sucede con las escuelas en las que no se conoce directamente el rol, provocando que la institución educativa no considere su apoyo en la búsqueda de jóvenes en el territorio. En otros casos, sucede que el referente institucional no se comunica con el consejero ni con otros miembros de organizaciones sociales. Suele ocurrir que espera recibir indicaciones del coordinador regional acerca de cómo proceder con los estudiantes enmarcados en el Plan, dejando de lado la comunicación directa y continua en función de un seguimiento sólido que integre tanto el aspecto académico de la vida del adolescente como el personal y social.

En este sentido, habría una relación condicionante entre el conocimiento y las posibilidades de desarrollar un entramado articulado. El conocimiento no sólo tiene que ver con saber sobre el Plan en sí mismo, sino que se agrega el saber propiamente sobre el territorio en el que se trabaja. Aquí es donde consideramos como fundamental

la figura del consejero como conocedor del contexto y el territorio, posibilitando la comprensión de las problemáticas que podrían atravesar transversalmente la vida de los jóvenes, y cómo los afectan a ellos mismos y en sus relaciones interpersonales. Si bien entendemos que desde el PVAE no se piensa al consejero como una figura central, vemos que durante el proceso de implementación este actor aparece como un foco o una referencia para la articulación con los demás actores tanto territoriales como con aquellos ubicados en los demás niveles considerados.

Aquí es pertinente remitirnos al concepto de “falacia de la adopción” de Berman (1993), ya que según lo anterior vislumbramos que si bien dos de las escuelas conocen el PVAE y lo adoptan –por ser una línea de trabajo que es impulsada desde el Ministerio de Educación– las prácticas que concretamente se desarrollan no se condicen con las que se pretendieron. Es decir, si bien la escuela debería funcionar como el espacio final de inclusión del joven, la misma termina presentando la mayor cantidad de límites en sus prácticas sin poder implementar la flexibilidad de trayectorias, correspondiéndose con la realidad de cada alumno, tal como plantea la política.

Frente a este panorama, volvemos a preguntarnos sobre cuánto de concertación, coordinación, negociación e intercambio de ideas hubo en el momento en que se pensó y diagramó el Plan bajo un formato de red articulada.

## **II) La artesanidad puede ser recibida como espacio de libertad o bien de incertidumbre, conllevando respectivamente consensos o resistencias.**

La artesanidad supone que cada actor, teniendo en cuenta su ámbito de actuación, los recursos con los que cuenta y las tareas que debe cumplir, amolde sus estrategias de acción de acuerdo a las particularidades de cada caso. Entendemos con esto un esquema incremental de la toma de decisiones, que sobre la base de la experiencia concreta, pueda pensar en procesos de mejora y líneas de trabajo que se adecuen a las necesidades.

Un elemento distintivo de este esquema incremental se relaciona con la concepción de que la política no puede realizarse de una vez por todas, sino que implica un proceso de hacer y rehacer constante (Lindblom, 1991:218). En nuestro caso esto conlleva que el complejo entramado de actores y prácticas en el que se ha constituido el Plan

pueda ir modificándose a la luz de nuevas consideraciones, incorporando nuevos actores, afectando sus roles y diseñando trayectorias alternativas de aprendizaje. En palabras de Morata (1991:62):

(...) en la medida en que las condiciones iniciales varían con el tiempo, todo proceso de ejecución exige ajustes constantes entre finalidades y objetivos. Por ello, el éxito de una decisión presupone una capacidad de adaptación en respuesta a las modificaciones que se van introduciendo.

Sin embargo, debemos notar que si bien hay algunos sectores de la red que entienden y conciben a la artesanidad de la manera descrita, en otros lugares su expresión se relaciona con un claro de incertidumbre. Un ejemplo de creatividad es observable al acercarnos a actores territoriales como los consejeros o la coordinadora del CCB La Tablada. Es en este lugar donde se visualiza una implementación de acuerdo a cada caso y en función de las posibilidades de interacción con los demás actores. Esto corresponde a una apropiación de la implementación del plan a partir de un compromiso asumido tanto con la población objetivo, como con las metas del propio Plan. En términos analíticos, estos procesos responden a lo que Subirats (1989) nombra como "*muddling through*", en referencia a la idea de "darse maña" para actuar, aún cuando no se esté suficientemente organizado, ni tampoco se sepa de qué manera hacerlo. El autor se refiere a los procesos de suplencia voluntaria a las posibles insuficiencias de los programas o de las estructuras.

Al contrario, también podemos ver cómo en determinados tramos de la red, la artesanidad no se percibe como espacio de libertad o creatividad sino como la falta de marcos para la toma de decisiones. Observamos que la inexistencia de regulaciones claras genera en algunos actores territoriales incertidumbre y disconformidad, sintiéndose desorientados sobre cómo cumplir con el rol esperado. En este sentido entendemos que hay actores que, por el propio compromiso que asumen, buscan generar estrategias de regulación del conflicto, fundamentalmente a partir de la persuasión, y personas o instituciones que no logran flexibilizarse aumentando las situaciones de tensión o generando resistencias. Las escuelas presentan significativas limitaciones en sus mecanismos de flexibilización para contener a los estudiantes, en tanto que no pueden adaptarse a las estructuras propias de esta institución. Es así que la probabilidad de conflicto es fundamentalmente detectada en el tramo de la red que corresponde a las escuelas, apareciendo allí una de las tensiones más

preponderantes. La escuela es pensada como la institución clave para los objetivos de la política pero entendemos que podría hablarse de una incompatibilidad o incongruencia entre “(...) el alcance de los problemas a los que las políticas públicas deben responder y el campo de actuación posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y ejecución” (Morata, 1991:156).

En última instancia, la adopción de la política depende de los recursos que se dispongan, de la apropiación del proceso de implementación, del compromiso que se tome con éste, en suma, de la propia subjetividad y convicción del actor respecto al plan, su implementación y sus consecuencias. Es posible preguntarnos si la artesanidad y la dinámica de flexibilización de estrategias que propone el PVAE no terminan, en puntos relevantes, generando dificultades en la articulación y coordinación, y por lo tanto, comprometiendo el funcionamiento de la red tal como inicialmente se lo propone (Fleury, 2002).

Por lo tanto, el hecho de que el tejido de interrelaciones entre actores presente algunos puntos que se han saltado (produciendo la imagen de una articulación frágil), sumado a que el éxito de la política termina recayendo en la predisposición de cada uno de los actores, revela otros focos de conflicto a la luz de las limitaciones que encuentra la política para generar la anhelada inclusión socioeducacional.

Tal vez, para entender estas cuestiones la imagen que puede usarse es la de un “bote de basura”:

La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena (Cohen, March, y Olsen, 2012:252).

Interpretamos que en un principio, desde los niveles de la macropolítica a cargo de la formulación del Plan se buscó articular una serie de instituciones, organizaciones, planes y recursos disponibles en el territorio, en una coyuntura específica, pero sin crear nuevas capacidades en los mismos.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Bien sabemos que esta figuración no es propia para el conjunto del comportamiento del Plan, puede sernos útil para pensar las instancias en que el mismo debe implementar articulaciones con los dispositivos ya existentes en los territorios.

A lo que aludimos a partir de la figura del bote de basura, es que bajo ciertas estructuras dadas, el sentido de las oportunidades presentes fue algo vital para la implementación territorial del Plan. Nosotras queremos usar esta idea de acuerdo a cómo, frente a un contexto bastante complejo, articular lo ya existente fue la opción acorde a las necesidades que se le presentaron. Ahora bien, tal vez, lo que para el Plan pudo haberse presentado como una oportunidad, provocó la adopción de estructuras laxas o no acordes a la política seleccionada (May, 1993). Podría ser ésta una respuesta a algunas de las tramas confusas que la red deja entrever.

### **III) La sostenibilidad de la red en el tiempo dependerá del abordaje de su complejidad para la generación de capacidades institucionales.**

En esta instancia, surge la cuestión de la sostenibilidad de la política, es decir, si la misma puede pensarse como un proceso con capacidad de mantenerse en el tiempo.

La sostenibilidad, por un lado, parte de que los pactos y arreglos cooperativos en vistas a llevar adelante una política puedan establecerse y mantenerse. En el caso de la política seleccionada, esto resulta desde un principio como una cuestión confusa. El hecho está en pensar si puede lograrse una práctica basada en una operación rutinaria que haga posible una fehaciente aceptación, adaptación y reproducción de las lógicas de trabajo y con ello una consecuente institucionalización del Plan (Berman, 1993:313). Es decir, que éste se conforme como un flujo continuo, en forma de patrones de interacción aceptados, conocidos y seguidos, los cuales se espera que sigan funcionando como mecanismo a practicar en el futuro.

Respecto a esta problemática se presentan tensiones relativas a la urgencia de los actores para la solución de cuestiones cotidianas. En este *macro*, la coordinadora regional del PVAE nos presenta la dificultad de crear capacidades institucionales mentadas para el largo plazo cuando diariamente se presentan tensiones particulares a responder, es decir que se complejiza la posibilidad de coordinar los tiempos de los estudiantes, de las instituciones parte y los de la política a nivel macro. Esta situación puede ser ilustrada con algunos ejemplos. En el caso de los consejeros se vislumbra el interés por la sostenibilidad en la confección de informes periódicos de divulgación interna en donde traducen experiencias cotidianas y las opciones de acción que pusieron en juego para que sirva de experiencia a futuro o para el intercambio con la implementación en otros territorios. Otra intención similar

es relevada por la referente institucional entrevistada, que ante la necesidad de tener moldes a adoptar en casos futuros genera una documentación de los casos que presentan los estudiantes en planillas de registro para el interior de la escuela.

En esta lógica, cuando hablamos de sostenibilidad creemos que el PVAE se somete a una encrucijada entre su visión en el largo plazo y lo que en la actualidad el mismo desarrolla a partir de su puesta en práctica. Relativamente, esta política, tiene poco tiempo de funcionamiento y sería apresurado tratar de evaluar sus logros -sobre todo si consideramos las pretensiones a las que aspira-. Pero en vistas al contexto que la presiona, en el corto plazo debe actuar -y lo hace- de acuerdo a sus posibilidades, avanzando a pasos pequeños, incrementales, en base a ensayo y error, saltos y retrocesos, los movimientos que éste haga en la actualidad, provocará en ciertos casos, que sus decisiones parezcan como insuficientes. He aquí la encrucijada insalvable de la sostenibilidad: aspirar a metas posibles sólo lejanamente -como la inclusión socioeducativa- y tener que actuar, en el corto plazo, en función de necesidades y demandas momentáneas.

Las problemáticas que presenta una institución como la escuela en tanto que está enmarcada en una estructura resistente al trabajo en red, las coyunturas políticas y electorales que se presentan, las disponibilidades de recursos materiales de acuerdo a las realidades macroeconómicas, la presencia de capacidades no desarrolladas para el trabajo interdependiente, los roles no potenciados, entre otras cuestiones nombradas, son todos factores limitantes que hacen juego en la marcha del entramado. Sin embargo, como una posible forma de sortear esta encrucijada, deberían pensarse posibilidades para una institucionalización real y fuerte de la política, a través de formas creativas orientadas al mantenimiento y futura reproducción de estas prácticas territoriales, evitando hacer penderla del hilo de las disposiciones y compromisos personales de cada agente.

## CONCLUSIONES

Más que como un tejido que articula una pluralidad armoniosa, la red se nos presenta como una maraña de conexiones compuesta por tensiones propias a las lógicas del funcionamiento en red. En función de lo último planteado, si se quisiera pensar la posibilidad de un plan sostenible en el tiempo, no debe dejarse de lado la complejidad intrínseca.

La manera en que el PVAE se presenta en los informes oficiales o en los discursos de actores ubicados en los niveles *macro*s de la implementación de la política, refleja un ideal de la red del Plan que no deja ver que hay enredos y flujos que lían. En este sentido, nos propusimos captar el funcionamiento en la práctica para dar cuenta que las tensiones y las fallas son componentes básicos y que la "red ideal", por lo tanto, niega los conflictos siempre presentes.

A lo largo del escrito, fue nuestro interés mostrar a la red en base a una confusa red de relaciones ponderada según variables múltiples que entran en juego y adquieren distintos valores y volúmenes en cada actor. El tejido más que una trama articulada a partir del consenso, la cooperación, el acuerdo y convergencia de visiones e intereses, se asimila más a un conjunto de conexiones en forma de flujos dispares. La red en la práctica presenta jerarquías internas en base a actores que pueden hacer uso de recursos de acuerdo a sus pretensiones, e imponiéndose sobre las demás instancias. Estos nodos de poder son los que marcan ritmos y e imprimen direcciones sobre la política.

Sin embargo, ello será así siempre y cuando tengan influencia sobre el resto de las articulaciones. En tanto cada actor tiene acceso a determinados recursos considerados valiosos según la instancia en la que esté actuando, su poder resulta relativo. El poder que pueda llegar a tener una instancia *macro* será totalmente diferente al poder efectivo de los equipos territoriales. Por ejemplo, los lazos logrados con los jóvenes y sus familias desde los puntos territoriales, son formas de poder en función de sus capacidades socioinclusivas que no están presentes en los actores que actúan en las órbitas provinciales. Pero asimismo, y en tono con la cuestión de los recursos, las instancias locales terminan por ponerse al hombro tareas realmente delicadas que implican arduos esfuerzos a la vez que cuentan con recursos limitados, reflejando una articulación que dista de ser armónica o en base a una estructura horizontal.

Teniendo todo esto en cuenta, el desafío de la implementación territorial se relaciona con la posibilidad de reconocer estas tensiones e incorporarlas para aprender a trabajar con y en la complejidad. Lo que no implica que para ello, previamente, las instancias locales deben desarrollar estructuras propicias y recibir recursos que las doten de capacidades institucionales, y creen autonomías relativas de acción. Esto es necesario para fortalecer los nodos de poder más pequeños, los cuales como partes del entramado, a su vez lo dotarán en su conjunto de mayor consistencia.

Como última cuestión a considerar, nos atañe finalizar con una reflexión sobre el lugar del analista en tanto favorecedor de miradas críticas. Habiendo afirmado que cada actor posee intereses y actúa de acuerdo a los mismos, provocando consecuencias mediante su accionar, reconocemos que todo análisis es político y que esto implica que pretende introducir una nueva perspectiva a los fenómenos estudiados. Precisamente, suponemos que proponer un análisis tipo cualitativo e interpretativista se direcciona en el sentido de provocar que las miradas roten su perspectiva y se dirijan hacia puntos o circunstancias que pudieron haberse perdido de vista. En este sentido, nuestro análisis resulta político en tanto pretende generar nuevas formas de captar, entender e interpretar la política pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (1993), *La implementación de políticas*, Madrid, INAP.
- Berman, P. (1993), "El estudio de la macro y micro-implementación" en Aguilar Villanueva, *La implementación de políticas*, Madrid, INAP.
- Besse, J. (2000), "Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas", en *Gestión y Política Pública* Vol. IX, N°1, páginas 5-38.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, Joan, "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Reforma y Democracia* n° 32, páginas 1-8.
- Calamari, M., Saccone, M. y Santos, M. "La flexibilización como estrategia para la inclusión. Una aproximación a las políticas de "inclusión socioeducativa" en la provincia de Santa Fe" en actas del XI Congreso Argentino de Antropología Social – Facultad de Humanidades y Artes – UNR – Rosario, Argentina, 2014.
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. "El bote de basura como modelo de elección organizacional" en *Gestión y Política Pública*, Vol. XX, N° 2, II Semestre de 2011, páginas 247-290.
- Fleury, S. "El desafío de la gestión de las redes de política" en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13, páginas 221-247.
- Jordana, J. (2007) "El análisis de las policy network: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?" en Acuña C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- May, P. (1993) "Claves para diseñar opciones de política" en Aguilar Villanueva *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa Grupo Editor.
- Montañez, G. y Delgado, O. "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional", en *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, No. 1 -2, 1998.
- Morata, F. "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales" en *Revista de Documentación administrativa*, Marzo, 1991, páginas 153-166.
- Lindblom, C. (1994) "La ciencia de salir del paso" en Aguilar Villanueva *La hechura de las políticas*. México, Porrúa Grupo Editor.
- Lindblom, C. (1994) "Todavía tratando de salir del paso" en Aguilar Villanueva *La hechura de las políticas*. México, Porrúa Grupo Editor.

- Nemcovsky, M. “Políticas socio-educativas y territorio. Una descripción preliminar” en Actas del XI Congreso Argentino de Antropología Social – Facultad de Humanidades y Artes – UNR – Rosario, Argentina, 2014.
- Nirenberg, O. “Aportes de la evaluación para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil” en CEADEL, Centro de Apoyo al Desarrollo Local, cuaderno N°41.
- Parsons, W. (2008) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Miño & Dávila.
- Repetto, F. (2010) “Coordinación de Políticas Sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas” en Acuña *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. (2006) “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Manzanal, Neiman y Lattuada (Org) *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*, Buenos Aires, Ed. Ciccus.
- Subirats, Joan, (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.

## Documentos de gestión

Vuelvo a Estudiar, Plan de Inclusión Socioeducativa, Informe 2013.

Vuelvo a Estudiar Plan de inclusión Socioeducativa. El profesor como tutor en las escuelas secundarias. Acompañamiento formativo a Referentes Institucionales del Plan Vuelvo a estudiar. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/169567/822303/file/El%20profesor%20como%20tutor%20en%20las%20escuelas%20secundarias.pdf>

Vuelvo a estudiar, su fundamentación, objetivos y líneas estratégicas de trabajo.

Informe entregado por la Sub-secretaria de Educación, Carina Gerlero.

Vuelvo a estudiar, estado de situación a inicio de 2015. Informe entregado por la Subsecretaria de Educación, Carina Gerlero.

## Noticias periodísticas

Sitio web El Ciudadano (2013, Febrero), “Se lanzó el plan Vuelvo a Estudiar”, Consultado: 06/05/2015, <http://www.elciudadanoweb.com/se-lanzo-el-plan-vuelvo-a-estudiar/>.

Sitio web Gobierno de la Provincia de Santa Fe, [http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get\\_tree\\_by\\_node?node\\_id=157681](http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681).

Sitio web La Capital (2013, Febrero), "El impacto del plan Vuelvo a Estudiar es muy positivo en los barrios", Consultado: 06/05/2015, [http://www.lacapital.com.ar/ed\\_educacion/2013/2/edicion\\_187/contenidos/noticia\\_5231.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_educacion/2013/2/edicion_187/contenidos/noticia_5231.html).

Sitio web Página12 (2013, Abril) "Una propuesta para que sigan incluidos", Consultado: 07/05/2015, <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-38660-2013-04-28.html>.

Sitio web Página12 (2013, Febrero) "Que los pibes vuelvan a la escuela", Consultado: 06/05/2015, [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-37535-2013-02-04.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-37535-2013-02-04.html).

Sitio web Rosario Delitos, Consultado: 06/05/2015, <http://www.rosariodelitos.com/index.asp>.