



Universidad Nacional del Litoral
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Derecho Administrativo

Políticas públicas educativas y reestructuración de la organización administrativa en torno a nuevos paradigmas planteados por el Derecho Administrativo del siglo XXI. Un análisis de caso: el Plan Vuelvo a Estudiar

Alumna: Abog. Josefina Acquavita

Director: Dr. José Ignacio Mendoza

AGRADECIMIENTOS

Finalizado el trabajo, me detengo a observar el inicio del camino y todas las instancias transcurridas hasta llegar aquí y solamente resta decir: ¡Gracias!

Gracias a la Universidad Nacional del Litoral y, en particular, a su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales -representada por el Cuerpo de Docentes que integra la Maestría- por pensar y gestar un nuevo espacio de formación particularmente orientado a capacitarnos para el ejercicio profesional con los principios y paradigmas del siglo XXI.

Gracias a Nacho, mi director, quien me incentivó a retomar este camino de investigación cuando estaba desanimada, me condujo con sus conocimientos técnico-jurídicos infinitos sobre la materia y dedicó mucho tiempo en acompañarme durante todo el proceso.

Gracias a Ceci, mi apoyo metodológico, su empuje técnico y anímico marcó la diferencia y, sin dudas, me hizo llegar hasta el final.

Gracias a las personas que más quiero en esta vida porque, como siempre, fueron sostén, empuje y compañía indispensable.

ÍNDICE

CAPÍTULO I	4
1.1. Introducción	4
1.2. Tema	5
1.3. Palabras claves	6
1.4. Objetivo General	6
1.5. Objetivos Específicos	6
1.6. Relevancia social y justificación del tema	6
1.6.1. Delimitación espacial y temporal	7
1.7. Situación problemática	8
1.8. Estado del arte	11
1.9. Pregunta problema	15
1.10. Metodología y técnicas de abordaje	15
CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO	16
1.1. Derechos humanos fundamentales y Derecho Administrativo del siglo XXI	17
1.2. Políticas públicas y políticas públicas educativas	19
1.3. Relaciones intergubernamentales y no gubernamentales	22
1.4.1. Hacia una conceptualización de organización administrativa	24
1.4.2. Organizaciones administrativas educativas en particular	26
1.5 La condición de vulnerabilidad social como eje rector del Plan Vuelvo a Estudiar	26
CAPÍTULO III	29
1.1. Planteamiento inicial del Plan Vuelvo a Estudiar	29
1.2. Vuelvo a Estudiar Territorial	32
1.3. Vuelvo a Estudiar - Tiempo de Superación	36
1.4. Vuelvo a Estudiar Virtual	39

CAPÍTULO IV	43
1.1. El Plan Vuelvo a Estudiar desde la perspectiva del Derecho Administrativo Multidimensional	43
1.2. El Plan Vuelvo a Estudiar y su vinculación con el principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales	45
1.3. Esquematización de la red de actuación conjunta de distintos actores en el marco de aplicación del Plan Vuelvo a Estudiar	47
CAPÍTULO V	49
1.1. Análisis de la labor normativa para el diseño e implementación del Plan Vuelvo a Estudiar	49
1.1.1. Ley Nacional de Educación N° 26.206	49
1.1.2. Resoluciones del Consejo Federal de Educación	51
1.1.3. Normativa de la Provincia de Santa Fe	52
1.1.4. Normativa específica del Plan Vuelvo a Estudiar	53
1.1 Fortalezas y debilidades del Plan Vuelvo a Estudiar desde la mirada del Derecho Administrativo del siglo XXI	55
CAPÍTULO VII - CONCLUSIÓN	60
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	64
ANEXO	70
Breve referencia sobre la situación del Plan Vuelvo a Estudiar desde el año 2020 a la actualidad	70

CAPÍTULO I

1.1. Introducción

El presente trabajo de investigación se inicia cosechando las semillas sembradas durante el cursado de cada uno de los módulos que integran la Maestría de Derecho Administrativo. Esas semillas representan las ideas estudiadas, que nos permitieron pensar esta rama del derecho como un real instrumento de garantía de la tutela efectiva de los derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales que integran el sistema normativo de la República Argentina.

Asimismo, en ese escenario se enmarcan los esfuerzos de las Administraciones Públicas para diseñar programas, planes y proyectos de intervención -de las formas más variadas- con el objetivo común de garantizar una efectiva realización de los derechos.

Para llevar el abordaje de lo general a lo particular, tomamos como caso de análisis un plan específico, diseñado e implementado en el seno de la cartera educativa de una Administración Pública Provincial. Nos referimos al Plan Vuelvo a Estudiar del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

A partir de su estudio, desde los lineamientos fundantes que le dieron origen a los elementos estructurales -subjctivos y objetivos- que lo componen, se plantea un abordaje desde la perspectiva de los principios y peculiaridades del Derecho Administrativo del siglo XXI para adentrarnos así en su caracterización como acción específica de intervención estatal. Esto es, concebido como una política pública educativa que, para su ejecución, plantea una reorganización de la estructura administrativa clásica del sistema educativo en general y, además, un diagrama de actuación conjunta multinivel convocando a la participación de distintos estratos de gobierno y actores no gubernamentales.

En definitiva, el recorrido de la investigación, pretende indagar las cuestiones mencionadas para intentar evaluar al Plan Vuelvo a Estudiar como instrumento para la atención del derecho a la educación de un grupo etario específico -jóvenes y adultos-, en condiciones de vulnerabilidad social determinadas.

Tipo de tesis: Investigación teórica de naturaleza monográfica, descriptiva y de corte cualitativo.

1.2. Tema

Análisis del Plan Vuelvo a Estudiar desde la perspectiva de política pública educativa que interpela a la actuación conjunta y multinivel para garantizar la tutela efectiva del acceso al derecho a la educación de jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe, durante el período 2013-2019

1.3. Palabras claves

Estado - Derecho administrativo - política pública educativa - actuación conjunta multinivel - derecho a la educación - Plan Vuelvo a Estudiar

1.4. Objetivo General

Analizar el diseño de organización administrativa propuesto para la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, dando cuenta de los actores convocados, sus roles y las articulaciones necesarias para el cumplimiento de las metas propuestas, durante el período 2013-2019

1.5. Objetivos Específicos

- Determinar los elementos característicos del Plan que lo consolidan como una política pública propia del Derecho Administrativo del siglo XXI
- Detectar los actores involucrados en el diseño e implementación del Plan y sus roles específicos

- Abordar las relaciones intergubernamentales y no gubernamentales gestadas para su ejecución

1.6. Relevancia social y justificación del tema

El Plan Vuelvo a Estudiar se configura como un ámbito de análisis propicio para abordar los contenidos trabajados en la Maestría. Puntualmente, en lo referido a los presupuestos básicos del Derecho Administrativo de la posmodernidad (reconocimiento de la centralidad de los derechos humanos); lineamientos básicos de diseño e implementación de políticas públicas (focalizando en las de tipo educativas) y organización administrativa (reestructuración que se plantea con esquema de trabajo diseñado, saliendo de la estructura clásica de intervención del Estado).

De esta manera, la relevancia social de la investigación se cimienta en la observación misma de los principios del Derecho Administrativo del siglo XXI. Esta rama del derecho pone a disposición la estructura y mecanismos del Estado al alcance de la sociedad en general y busca generar una mayor proximidad en la relación Administración-administrado para garantizar una efectiva tutela de los derechos humanos centrales.

Asimismo, la elección del tema se justifica en la consideración de la “educación” como derecho humano fundamental, como base del desarrollo individual y comunitario de toda sociedad. La falta de igualdad en el acceso a una educación transformadora y de calidad -consideramos- es la principal causa de las problemáticas sociales que nos invaden como sociedad y solamente será posible caminar hacia una sociedad mejor si se garantiza desde la perspectiva de la “justicia equitativa”¹.

En tal sentido, se pretende la búsqueda de aportes significativos que puedan resultar del análisis de las bases y contenidos del Plan, haciendo un paralelismo con la efectiva ejecución del mismo en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe.

¹ La “justicia” es entendida desde el concepto de “heterogeneidad” que implica el reconocimiento de que la individualidad y diversidad que presenta cada sujeto puede igualmente considerarse como parte de un conjunto o sociedad en general y, además, se complementa con el principio de “equidad” que implica la garantía de la cobertura de las necesidades e intereses de todas las personas en igualdad de condiciones, fundamentalmente de aquellas que por distintas circunstancias se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En el campo de la educación, estas ideas se reflejan en el tipo de actuación que se espera del Estado en cuanto a dar cobertura de tutela efectiva del derecho de todos y cada uno de los individuos, principalmente buscando articular con mayor destreza para la inclusión de aquellos que, por sus propios medios, se ven imposibilitados de hacerlo.

1.6.1. Delimitación espacial y temporal

La delimitación espacial y temporal no es fortuita sino que responde, en gran medida, a criterios de proximidad y factibilidad de análisis. Principalmente, vinculados con el desempeño profesional y laboral de su autora en ámbitos de la cartera educativa provincial que han permitido el conocimiento del Plan -aunque en carácter de observadora- y el contacto y acceso a información valiosa en el marco del desarrollo de la presente investigación.

En relación al aspecto espacial, deviene del ámbito territorial de su aplicación, cuya proyección tiene como objetivo todo el territorio de la Provincia de Santa Fe. Se decidió no realizar una delimitación para acotarlo a una ciudad y/o región específica ya que la intención última es obtener una perspectiva general de su diseño e implementación en todo el territorio provincial.

En cuanto al eje temporal, la demarcación efectuada entre los años 2013 a 2019 se corresponde con el período en el cual el gobierno de dicha provincia estuvo a cargo del Frente Progresista Cívico y Social, en su segunda y tercera gestión. Cabe recordar que, en la segunda gestión -ocurrida entre los años 2011 y 2015- el gobernador fue el Dr. Antonio Bonfatti y, luego, en el periodo comprendido entre 2015-2019 lo sucedió el Ing. Roberto Miguel Lifschitz. Además, durante las dos gestiones, la titular del Ministerio de Educación fue la Dra. Claudia E. Balagué.

En resumen, ambas precisiones responden al ámbito temporal y espacial en el cual tuvo inicio y vigencia el Plan Vuelvo a Estudiar como política pública provincial, en el área educativa.

1.7. Situación problemática

En el escenario de la sociedad posmoderna, el proceso de diseño e implementación de políticas públicas requiere el reconocimiento de la centralidad de la persona humana y de sus derechos como epicentro a partir del cual se da la construcción de las demás acciones de intervención gubernamental. Por lo tanto, todos los proyectos, programas y planes deben ser pensados y organizados sobre la base de dicha premisa.

Siguiendo las ideas del profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz², entendemos que es necesario que toda actuación por parte del Estado posmoderno tenga como centro la preocupación por los derechos, aspiraciones, expectativas y problemas de las personas que integran la sociedad.

En tal sentido, los desafíos que trae consigo el siglo XXI interpelan a las Administraciones Públicas a mostrar versatilidad y capacidad de reorganizar su estructura y actuación para el diseño e implementación de las políticas públicas. Fundamentalmente, estas deben poseer las notas de eficiencia y eficacia para la atención de las necesidades manifiestas en la sociedad posmoderna.

Desde esa perspectiva, es esencial comprender que la gestión estatal, en sus distintos niveles de actuación -nacional, provincial y local- tiene el deber de arbitrar los mecanismos de intervención necesarios para garantizar la tutela efectiva del núcleo de derechos humanos fundamentales de toda persona. No es admisible que su actitud sea pasiva e inerte. Por el contrario, debe ser proactiva y tendiente a dar operatividad a los derechos sustantivos que prevé el sistema normativo constitucional para cada miembro de la sociedad, por su sola condición de tal.

Específicamente, en materia de políticas públicas educativas, dicho reconocimiento tiene una rigurosidad mayor por ser el “derecho a la educación” parte de la categoría de los llamados Derechos Humanos Fundamentales, caracterizados por requerir una acción positiva del Estado para garantizar una vida digna a toda persona. Estos derechos están íntimamente vinculados con la tutela de la dignidad e integralidad del individuo y, como sostiene Rodríguez Arana Muñoz, *“aunque el nivel de vida digna puede variar según culturas y tradiciones de cada región del mundo, el común denominador es que tienen relación con hacer posible el libre desarrollo personal de cada ciudadano dentro de una sociedad determinada”*³.

En tal sentido, su custodia es primordial ya que las posibilidades de educación que se brinden a la persona serán las que, de alguna manera, determinarán las decisiones que tomarán respecto a su futuro y serán una consecuencia directa del abanico de opciones que

² Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. Ius Humani: Revista de Derecho, ISSN: 1390-440X — eISSN: 1390-7794, Vol. 6, 2017, p. 99

³ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, Sobre el concepto de los derechos sociales fundamentales. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña, (19), 2015, p. 9

tendrá a su disposición. Además, es necesario ponderar la trascendental consecuencia del crecimiento individual para la sociedad en general; ello a partir del entendimiento de que cuantas más personas sean incluidas -en términos de garantía de derechos individuales-, mayores serán las posibilidades de generar una convivencia social igualitaria y equitativa.

A partir de esta línea de razonamiento y desde el punto de vista del carácter “instrumental” del Derecho Administrativo, se plantea su alcance en la garantía del derecho a la educación y, específicamente, en el aspecto que refiere al cumplimiento del ciclo de escolaridad obligatoria.

Actualmente, en Argentina, la obligatoriedad escolar se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. Sin embargo, la amplitud hasta el nivel secundario se produjo recién en el año 2006 con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

A partir de ese momento, las Administraciones Públicas Provinciales se vieron en la necesidad de comenzar a actuar para la remoción de todos aquellos obstáculos que se interpusiera en el pleno ejercicio del derecho a la educación secundaria de los adolescentes y jóvenes, identificado como grupo etario al cual está principalmente direccionada la política educativa secundaria. Por otro lado, complementariamente, se suscitó la obligación de atender las situaciones de deserción escolar generadas como consecuencia del abandono de aquellos adolescentes y jóvenes que luego se transforman en adultos que no han finalizado sus estudios dentro del tiempo normal previsto.

Las dificultades para culminar los estudios de nivel secundario -sin perder de vista que se debe garantizar la permanencia en el sistema- se configuran como un portal de actuación necesaria para el Estado. Éste debe articular formas de intervención que interpelen y motiven al colectivo; que los doten de la posibilidad de discernir la esencialidad -para ellos mismos- de transitar dicho camino. Desde esta perspectiva, es fundamental la disponibilidad de mecanismos que sean alternativos al modelo tradicional propuesto por la escuela moderna y que ofrezcan, de un modo interdisciplinario, una respuesta adecuada.

Particularmente, es preciso considerar que estas dificultades se materializan en los sectores de mayor vulnerabilidad social, donde confluyen problemáticas múltiples que se configuran como causales de dicho obstáculo (a modo de ejemplo: situación socioeconómica,

falta de conectividad, necesidad de trabajar a temprana edad, consumo de drogas, embarazo adolescente, padres no escolarizados, entre otros). El Estado debe intervenir de manera innovadora y atender los derechos de quienes se encuentren fuera del sistema educativo, como así también de aquellos que ven peligrar su continuidad en el mismo.

En este contexto, surge el Plan Vuelvo a Estudiar como política pública del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe quien la define como “acción de inclusión socioeducativa dirigida a jóvenes y adultos que por diversos motivos no han concluido su educación secundaria”⁴.

Por tal motivo, se seleccionó este Plan como prototipo de análisis para obtener una perspectiva de cómo su instrumentación busca garantizar la presencia directa del Estado -en este caso, el Estado Provincial Santafesino- para atender la situación de deserción en un sector de la población delimitado.

Finalmente, es necesario referir que la funcionalidad o disfuncionalidad del sostenimiento de esta problemática de deserción escolar radica en la importancia que tiene el derecho a la educación, como uno de los cimientos más importantes de una sociedad. En consecuencia, su tutela efectiva debe ser entendida como una las acciones prioritarias del Estado en el escenario posmoderno.

En tal sentido, insistimos en la idea de concebir al derecho a la educación como portal para el desarrollo de la dignidad individual del sujeto, que posibilitará disponer de un mayor espectro de opciones para elegir y desenvolverse como miembro de la sociedad.

1.8. Estado del arte

La búsqueda de antecedentes relacionados a la temática escogida arrojó escasos resultados. Esta situación, lejos de decepcionarnos, aumenta la relevancia social de nuestra investigación, confirma nuestro camino y abre un amplio abanico de posibilidades para futuros trabajos académicos.

⁴Subportal del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Disponible en https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681

Situándonos en el contexto nacional, el estudio de la temática que nos convoca fue abordado⁵ comparativamente con otras líneas de intervención estatal diseñadas e implementadas por otras provincias vinculadas con la permanencia y finalización del nivel secundario, tales como: las Escuelas PROA en Córdoba, la Nueva Escuela Secundaria rionegrina y las Escuelas Nuevo Formato en Tucumán. En su trabajo, la autora encuentra el punto de conexión entre tales programas en cuanto a que “*proponen transformaciones en dimensiones que son estructurantes del modelo escolar tradicional, como el currículum, el trabajo docente, el trabajo pedagógico, tiempos y espacios, agrupamientos, la participación de nuevos actores*”⁶ y, en tal sentido, realiza el abordaje de la existencia de nuevas formas de intervención estatal para atender la problemática, aunque desde una perspectiva distinta en razón del enfoque desde la disciplina de las Ciencias de la Educación.

Por otra parte, en razón de su pertinencia, rigor metodológico y actualidad seleccionamos tres investigaciones realizadas a nivel provincial a fin de dar cuenta de las consideraciones existentes sobre la materia en el ámbito más cercano.

La primera de ellas se titula: *El Estado en el territorio. Un análisis de la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en la ciudad de Rosario*, fue elaborado por Silvia Alucin (UNR - CONICET) y Valentina Marioni (UNR) y publicado en el año 2017.

Esta investigación presenta un estudio del Plan focalizado en su ejecución en la ciudad de Rosario como política social territorializada, partiendo de la concepción del territorio como “*entidad significativa, de cultura localizada en el tiempo y en el espacio, que se configura como un lugar de identidad, relacional e histórico*”⁷. Desde ese punto de vista, lo relaciona con la tradicional actuación del trabajo social, vinculado a la reconfiguración de ciertas políticas sociales que se sustentan en un mapa urbano diferenciado y están orientadas a ganar proximidad territorial⁸.

Asimismo, las autoras plantean una valoración desde los conceptos de micro y macro implementación de la política pública, entendidas como dos dimensiones del proceso que se diferencian por los contextos institucionales en los que se desenvuelven. Se sitúan en la

⁵ Passarini, María, Provincias reformando la educación secundaria. Análisis de políticas educativas a partir de la teoría del cambio: Escuelas PROA, Plan Vuelvo a Estudiar, Nueva Escuela Secundaria de Río Negro y PlaNEA, Escuela para adolescentes, Universidad de San Andrés, julio-2019

⁶ Passarini, M, Op Cit, p. 22

⁷ Madoery, O en Alucin, S. y Marioni, V, El Estado en el territorio. Un análisis de la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en la ciudad de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2017, p. 6

⁸ Perelmiter, L. en Op cit, p. 8

consideración de que la micro-implementación hace referencia a la puesta en funcionamiento del proyecto por parte de los prestadores directos de los servicios, no de los funcionarios⁹.

Las investigadoras contextualizan así el foco de análisis en el rol desempeñado por uno de los actores que aparece en el escenario de su operatividad: el consejero juvenil, quien establece el primer contacto con el joven y acompaña su revinculación con el sistema educativo a través de distintas modalidades. En tal sentido, destacan su labor por la búsqueda de la autopercepción del joven como sujeto de derechos y, entre ellos, el de su educación como uno de los más importantes para su desarrollo en la vida en sociedad¹⁰.

Finalmente, arriban a la conclusión de que el Plan *“se desenvuelve territorialmente con una direccionalidad específica y dentro de un entramado donde se combinan diferentes gubernamentalidades, apareciendo como parte de una trama en la que se cristalizan múltiples formas de vinculación entre el Estado y los jóvenes”*¹¹.

La siguiente investigación examinada se denomina *¿Cómo mejorar la escuela secundaria para que sea más inclusiva? Análisis del “Plan Vuelvo a Estudiar” de Santa Fe (Argentina)* realizada por Silvia Alucin (UNR-Conicet) y publicada en el año 2018. En su trabajo la autora aborda la temática desde el punto de vista antropológico, siendo ésta la forma que permite recuperar los saberes, significaciones, experiencias y prácticas cotidianas de los sujetos analizados, para entamarlas con aspectos socio-estructurales de la problemática estudiada¹².

Sobre dicha premisa, Alucin sitúa la observación en la inclusión socioeducativa que plantea como objetivo central el Ministerio de Educación de Santa Fe en el diseño y difusión del Plan. Asimismo, lo sustenta sobre la base de tres categorías centrales que delimitan la noción de inclusión: justicia curricular de Connell, justicia educativa de Veleda, Rivas y Mezzadra y educación popular de Freire¹³.

Así, plantea la transformación del rol del estudiante y del docente de la siguiente manera: *“los primeros como sujetos de derecho que deben ser incluidos al sistema educativo, a través del reconocimiento y la redistribución; los segundos como agentes estatales que deben comprometerse con una inclusión que no resigne calidad, para lo cual se ubica a la*

⁹ Alucin, S y Marioni, V, Op cit, p. 4

¹⁰ Alucin, S y Marioni, V, Op cit, p. 9

¹¹ Alucin, S y Marioni, V, Op cit, p. 12

¹² Achilli, E. en Alucin, S. *¿Cómo mejorar la escuela secundaria para que sea más inclusiva?: Análisis del “Plan Vuelvo a Estudiar” de Santa Fe (Argentina)*. En *Avances en democracia y liderazgo distribuido en educación: Actas del II Congreso internacional de liderazgo y mejora de la educación*. Red de Investigación sobre Liderazgo y Mejora de la Educación (RILME). 2018, p. 515

¹³ Alucin, S, Op cit, p. 515

escuela en el centro, como institución social capaz de transmitir saberes y producir cambios sociales”¹⁴.

Finalmente, recurrimos al artículo de Mirna Calamari, Mercedes Saccone y Marina Andrea Santos titulado *Políticas de "inclusión socioeducativa" en la Provincia de Santa Fe. Identificando algunas relaciones y núcleos problemáticos a partir del análisis del plan "Vuelvo a estudiar"*, que fue publicado por la UNR en el año 2016. En éste, el enfoque se le brinda al Plan Vuelvo a Estudiar es desde la perspectiva de política de inclusión direccionada, principalmente, a los sectores sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Para ello, identifican tres ejes de estudio que denominan “núcleos problemáticos”, a saber: *“la crítica a la escuela secundaria; la ligazón entre “escuela e inclusión”, la necesidad de flexibilizar distintos aspectos organizativos de la escuela secundaria”¹⁵.*

De esta manera, en la búsqueda de dar sustento al desarrollo del Plan, introducen el debate que plantean organismos internacionales como la UNESCO cuando refieren a la necesidad de comprender que la educación inclusiva implica un cambio profundo de la cultura y del funcionamiento de las instituciones educativas que tiendan a favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación¹⁶.

Además, siguiendo a Montesinos, Sinisi y Pallma¹⁷, lo vinculan con el contexto social devenido con posterioridad a la crisis económico-social vivida en Argentina a fines de la década de los '90, en el entendimiento de que se generó un escenario en donde las políticas sociales necesariamente toman un tinte de inclusión y allí la escuela se constituyó como ámbito ideal para su concreción. En palabras de los autores: *“Las instituciones educativas aparecen significadas como lugares donde deben estar o volver niños y jóvenes, en momentos en que, además, resurgen los discursos sobre la inseguridad urbana, que asocian jóvenes, pobreza y delito”¹⁸.*

Por último, en ese contexto de ideas analizadas, es interesante destacar que las autoras sitúan el abordaje de la necesidad de generar transformaciones en distintos aspectos que hacen a la organización de la escuela secundaria, otorgándole el carácter de ser un “recurso

¹⁴ Alucin, S, Op cit, p. 516

¹⁵ Calamari, Mirna; Saccone, Mercedes; Santos, Marina Andrea. Políticas de "inclusión socioeducativa" en la Provincia de Santa Fe. Identificando algunas relaciones y núcleos problemáticos a partir del análisis del plan "Vuelvo a estudiar", publicado en Repositorio digital de la UNR, 2016, p. 1

¹⁶ Calamari, M; Saccone, M; Santos, M, Op cit, p. 2

¹⁷ Calamari, M; Saccone, M; Santos, M, Op cit, p. 2

¹⁸ Montesinos, Sinisi y Pallma en Calamari, M; Saccone, M; Santos, M, Op cit, p. 2

posibilitador del logro de la inclusión educativa de los jóvenes”¹⁹. Así, enmarcan su idea considerando que “la inserción de los jóvenes en espacios institucionales, especialmente el escolar, evitaría el acercamiento de los mismos a circuitos delictivos y vinculados al narcotráfico, aún cuando esto no representa una modificación sustancial de sus condiciones de vida, en tanto las experiencias ligadas a estos ámbitos podrían estar desarrollándose en forma simultánea”²⁰.

A modo de síntesis del presente apartado, destacamos que el abordaje del contenido del Plan Vuelvo a Estudiar fue pensado desde perspectivas diversas -tales como la antropología, la ciencia de la educación y la pedagogía-, las cuales han resultado enriquecedoras para el propio enfoque de la investigación, aún tratándose de materias tan disímiles.

1.9. Pregunta problema

El Plan Vuelvo a Estudiar, desde sus bases, pretende dar respuesta a la problemática de la deserción escolar de jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe partiendo de la intervención activa del Ministerio de Educación, no en forma aislada sino que convocando otros organismos gubernamentales -provinciales, municipales y comunales- y no gubernamentales. Esta situación implica un cambio de paradigma desde el punto de vista de que “el Estado sale en busca de los alejados del sistema” y se involucra activamente en la tutela efectiva del derecho fundamental a la educación de un colectivo determinado.

En definitiva, el presente trabajo busca responder los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el sistema de intervención diseñado para la actuación del Estado Provincial? ¿Cómo se materializa? ¿Quiénes son interpelados a participar?

1.10. Metodología y técnicas de abordaje

¹⁹ Calamari, M; Saccone, M; Santos, M, Op cit, p. 3

²⁰ Calamari, M; Saccone, M; Santos, M, Op cit, p. 3

Por la naturaleza misma de esta investigación el método analítico utilizado será descriptivo de corte cualitativo, ya que la intención es analizar y comprender el proceso de diseño de una política pública y las implicancias que su implementación genera en cuanto a transformaciones de la estructura organizativa tradicional del Estado.

Para esto emplearemos diferentes herramientas e instrumentos que posibiliten el tratamiento normativo y de la doctrina jurídica específica, instancias de descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, así como la comprensión de procesos y fenómenos de la realidad estudiada.

Revisión sistemática en base a fuentes bibliográficas: abordaremos los lineamientos teóricos y prácticos de diferentes autores del ámbito académico nacional e internacional. Destacamos algunos de ellos: Carlos Balbín, Javier Barnés, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Justo José Reyna, Víctor Abramovich.

Revisión de documentos oficiales y de gestión: Leyes Nacionales, Resoluciones del Consejo Federal de Educación, Decretos Provinciales, Resoluciones Ministeriales, Documentos de Gestión del Plan Vuelvo a Estudiar, entre otros.

Entrevista: se realizará una entrevista no estructurada a un actor significativo para aproximarnos de manera natural y simple a la recolección de información necesaria. El objetivo de la misma es reunir información valiosa para el análisis del Plan, desde sus inicios. La entrevista no estructurada tiene como característica relevante el no preestablecer preguntas ni estructurar guiones, sino abordar los temas de interés para el investigador desde un elemento disparador, para que la entrevistada -en nuestro caso, Mgter. Susana Copertari- pueda explayarse y mantener la conversación desde sus propios intereses.

Por la ubicación geográfica y razones prácticas, la entrevista se llevará a cabo de manera online a través de videollamada.

CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO

A continuación se plasman los fundamentos teóricos que sustentan, tanto la construcción de la situación problemática planteada, como el abordaje de los objetivos de investigación. Entre ellos se destaca la confluencia interrelacionada de los distintos ejes temáticos tratados durante el estudio de la Maestría, los cuales resultan la base conceptual disparadora para el diseño estructural del presente trabajo.

1.1. Derechos humanos fundamentales y Derecho Administrativo del siglo XXI

Para abordar la tutela efectiva del núcleo de derechos humanos fundamentales partimos de la conceptualización realizada por Luigi Ferrajoli como aquellos *“que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas o en cuanto a ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables”*²¹.

Complementariamente, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz refiere a su carácter especial diciendo *“son universales e inescindibles, porque son y pertenecen al ser humano y, por ello, forman parte indeleble de la misma condición de miembro de la especie humana al estar inscritos en la misma dignidad que caracteriza y reconoce a las personas. La categoría de los derechos fundamentales es única y su régimen jurídico, también en lo que respecta a la protección jurisdiccional no admite despliegues o proyecciones diversas según circunstancias de oportunidad o conveniencia política”*²².

Tal primacía de esta categoría de derechos fue confirmada y ratificada en las principales cartas y declaraciones internacionales en la materia y formó parte de una fuerte corriente de transformación del sistema normativo internacional. Asimismo, se consolidó como el preludio de la adecuación de los bloques normativos nacionales de distintos países de Latinoamérica.

En Argentina ese fenómeno tuvo lugar con la reforma constitucional del año 1994, en la cual se incorporaron distintos artículos centrales para el reconocimiento de la primacía de la

²¹Ferrajoli, Luigi, Sobre los derechos fundamentales. Cuestiones constitucionales, En Revista mexicana de derecho constitucional, Vol. 15, 2006, p. 117

²² Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. Ius Humani: Revista de Derecho, ISSN: 1390-440X — eISSN: 1390-7794, Vol. 6, 2017, p. 102

persona humana y su dignidad por sobre todas las cosas²³ y, además, la inclusión en el plexo normativo nacional de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos²⁴, a los cuales se les asigna jerarquía constitucional.

Esa modificación del texto de la Carta Magna marcó un hito en el sistema normativo nacional por la configuración de los derechos humanos fundamentales, por un lado, como el núcleo básico de todo el ordenamiento jurídico y, por el otro, como un límite insuperable para la actuación de todos los operadores jurídicos del sistema.

Ahora bien, la especial tutela que demanda este colectivo de derechos requiere un abordaje especial desde la perspectiva del proceso de transformación en la actuación de las Administraciones Públicas del siglo XXI a fin de tener capacidad de respuesta integral e idónea. En el marco del modelo de Estado de Derecho Constitucional los operadores jurídicos deben resolver los problemas creando derecho, utilizando para ello los elementos dispersos en el ordenamiento jurídico (las Constituciones con sus principios, bienes, intereses y valores) que se configuran como un bloque bajo el paradigma constitucional²⁵.

En este contexto, deviene la crisis conceptual del Derecho Administrativo que, como rama del derecho determinada, se ve influenciada por los fenómenos suscitados por la reestructuración del esquema normativo y la tutela de los derechos humanos fundamentales.

Este proceso deja de lado la concepción tradicionalista del Derecho Administrativo para adoptar una estructura dinámica, con modos y fórmulas distintas que sean permeables a las necesidades actuales. Siguiendo al autor Javier Barnés²⁶ algunas ideas sobre las que se sustenta el pensamiento jurídico tradicional resultan incompletas y es necesario comprender ciertos cambios de la modernidad. Uno de estos puntos de quiebre es la inclusión de la sociedad organizada como objeto de estudio del Derecho Administrativo.

Complementariamente, Carlos Balbín²⁷ aporta elementos que permiten profundizar el análisis. En este nuevo escenario el Derecho Administrativo debe coadyuvar a recrear

²³ Artículo 42 regula su calidad de usuarios y consumidores de bienes y servicios; en el artículo 43 se incorpora una nueva categoría de derechos: los derechos de incidencia colectiva y una acción expedita y rápida ante su vulneración

²⁴ Artículo 75 inciso 22 CN

²⁵ Reyna, Justo, Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales, trabajo presentado en III Congreso de la RADOEDA, realizado en La Coruña, España, abril de 2013, p. 25

²⁶ Barnés, Javier, Op. cit., p. 6

²⁷ Balbín, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. A&C – Revista de Derecho Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 14, n° 58, octubre-diciembre de 2014, p. 58

condiciones más igualitarias y con mayor razón en sociedades con sectores estructuralmente excluidos. El autor postula la necesidad de pensarlo, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, como “*un derecho de inclusión y no solo como un derecho de prevención y eventualmente reparación de los abusos o arbitrariedades estatales*”²⁸, como correlato del cambio de paradigma clásico “poder vs derechos” por el de “derechos vs derechos”²⁹. Es decir, desde el entendimiento de que el Derecho Administrativo no debe pues analizarse desde el poder y sus prerrogativas sino desde los derechos fundamentales, y estos últimos no sólo como límites de aquél sino como justificación del propio poder³⁰.

Por su parte, Javier Barnés³¹ fundamenta el proceso de transformación en la necesidad que presenta el Derecho Administrativo actual de incorporar nuevos y renovados conceptos que le permitan aprehender los fenómenos de la posmodernidad, tales como las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, el urbanismo o las telecomunicaciones.

En el mismo sentido, Justo J. Reyna³² refiere al desafío que enfrentan las Administraciones Públicas al dar lugar a un proceso de transformación estructural que posibilite satisfacer -en forma eficiente y efectiva- los requerimientos de la sociedad del siglo XXI. Las Administraciones precisan de la articulación de los aspectos técnicos y organizacionales abarcando las dimensiones: humanas, políticas, económicas, sociológicas, jurídicas y tecnológicas.

Las perspectivas recopiladas de la doctrina nacional e internacional configuran el marco teórico para el análisis sobre el cual se pretende indagar el Plan Vuelvo a Estudiar. Esta investigación lo aborda como la herramienta de actuación de una Administración Pública determinada -en este caso, el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe- diseñada ante una realidad contextual existente, con el propósito de dar respuesta a la problemática -deserción escolar en el nivel secundario de jóvenes y adultos-.

²⁸ Balbín, C. Op. cit., p. 33

²⁹ Balbín, C. Op. cit., p. 51

³⁰ Balbín, C. Op. cit., p. 53

³¹ Barnés, Javier, El Derecho Administrativo como el verdadero Derecho de la sociedad: desafíos y consecuencias para el siglo XXI, trabajo presentado en XLI Jornadas Nacionales y XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, realizado en Paraná, Argentina, el 25 de noviembre de 2015, p. 1

³² Reyna, Justo, La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI, N° 56, en Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Editorial Fórum, abril-junio de 2014, p. 38

1.2. Políticas públicas y políticas públicas educativas

En este apartado, se desarrollará la matriz doctrinaria para la indagación del Plan Vuelvo a Estudiar desde la perspectiva de política pública educativa, para lo cual resulta necesario delimitar la definición de “política pública” a fin de puntualizar, posteriormente, en las características especiales de la subespecie “educativa”.

En relación a ello, tomaremos como primera aproximación la noción de Cristina Díaz³³ quien concibe a la política pública como *“un proceso social complejo, cuyo estudio puede operar como revelador del estado de las relaciones Estado - Sociedad civil en una temporalidad dada”*.

Por su parte, Pulido Chaves³⁴ la explica desde la perspectiva de la materialización de la relación que se establece entre gobernantes y gobernados en función de los intereses y necesidades concretas que convocan a los distintos grupos a la acción política. De manera de poner el énfasis en la correspondencia existente entre las aspiraciones determinadas de una sociedad y el diseño de las herramientas estatales de respuesta.

Asimismo, podemos completar con palabras de Dunn que la conceptualiza como *“un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad”*³⁵.

Por lo que, en términos generales, tales perspectivas doctrinarias son coincidentes en que la acción estatal a través de una política pública determinada tiene como punto de partida el reconocimiento de una situación considerada socialmente como un problema, que es asumido como un conflicto que requiere ser resuelto por la comunidad.

³³ DÍAZ, Cristina. El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción, en VENESIA, J. (comp.) Políticas públicas y desarrollo local, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998, p. 8

³⁴ Pulido Chaves, Omar Orlando, Política pública y política educativa: una reflexión sobre el contexto, en Revista Educación y Ciudad N° 33, ISSN 0123-0425 - Web-Online 2357-6286, Junio - Diciembre de 2017, p. 16

³⁵ Dunn, W en Espinoza, O. Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17, 2009, p. 3

Ahora bien, la manera en que es definida orienta la respuesta a ese problema y el marco de actuación, incluyendo los actores que van a intervenir y los procedimientos para decidir e implementar una acción pública específica. Retomamos aquí la importancia del bloque normativo constitucional que constituye los derechos humanos fundamentales, no sólo como base teórica de una acción estatal sino también por aportar un enfoque determinado o una perspectiva determinada para pensar y abordar problemas sociales concretos³⁶.

Respecto a las políticas públicas educativas, su característica principal está direccionada a la tutela de uno de los derechos humanos fundamentales como lo es el derecho a la educación -que además constituye la categoría de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)- Sobre la premisa de la garantía de una educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental que los Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento de toda la población³⁷.

La trascendencia del derecho a educación se traduce en la inmensidad de aspectos y desmembramientos que pueden realizarse para su abordaje. Por tal motivo, resulta necesaria la delimitación focalizando en la educación secundaria desde el entendimiento de que:

“La educación secundaria debiera ser valorada como la etapa de formación capaz de garantizar a todos los adolescentes y jóvenes el manejo de conocimientos, habilidades y competencias que les permita continuar con éxito sus estudios a nivel superior o insertarse laboralmente en la sociedad, y participar con plena responsabilidad en la vida ciudadana. En consecuencia, los grandes objetivos de la educación secundaria debieran orientarse a que los jóvenes sean capaces de vivir autónomamente, de apropiarse de manera integral de los elementos fundamentales de la cultura, de asumir sus responsabilidades cívicas y hacer exigibles sus derechos”³⁸.

En este contexto, situamos el Plan Vuelvo a Estudiar como dispositivo de acción del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en el marco del diseño de la política en

³⁶ Abramovich, Victor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista CEPAL, Nro. 88, abril de 2006 disponible web. Ver. V. Abramovich, L. Pautassi, “El enfoque de derechos en la institucionalidad de las políticas públicas”, en V. Abramovich y L. Pautassi, compiladores, “La Revisión Judicial de las Políticas Sociales”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, pág. 279-340

³⁷ Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos, Buenos Aires, marzo de 2007, p. 4

³⁸ Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), Op. cit., p. 87

materia educativa dirigida -puntualmente- a garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria, dando cuenta del abordaje de la problemática de la deserción escolar de una forma concreta. En tanto que el problema que se enfrenta -a nivel local, nacional y en la región- no es solamente la garantía del acceso e incorporación al sistema educativo sino, además, la permanencia y egreso de quienes acceden³⁹.

1.3. Relaciones intergubernamentales y no gubernamentales

Otro aspecto importante a sopesar en este capítulo es la mirada sobre las relaciones intergubernamentales y no gubernamentales desplegadas en la etapa de implementación del Plan Vuelvo a Estudiar.

Desde esta perspectiva, se trata de observar qué ocurre con la atención educativa de la población en las distintas escalas de los niveles de gobierno y el despliegue territorial allí donde las políticas educativas se concretan. Para ello, iniciamos el análisis desde la distinción conceptual entre dos tipos de interacción estatal: una vertical y otra inclusiva o envolvente.

En la primera dimensión, las relaciones verticalistas se representan con la imagen “de arriba hacia abajo,” especialmente cuando se alude a la aplicación de políticas. El Estado Nacional se encontraría “arriba” y debajo los demás niveles provincial y local. La segunda dimensión, plantea relaciones circulares, donde el Estado Nacional se encuentra presente en distintas instancias y en las distintas unidades estatales que incluyen o envuelven a las otras: la localidad está incluida en la provincia, ésta en la región y el Estado Nacional atraviesa a todas⁴⁰.

No obstante, refiriendo al Plan objeto de análisis, no resulta posible encuadrarlo contundentemente dentro de una de dichas categorías. Si bien parecería estar asemejado estructuralmente a la dimensión inclusiva o envolvente -desde el punto de vista de la interacción de distintos niveles de gestión-, entendemos que presenta características propias que lo hacen distinto. Primeramente, en lo que refiere a que se trata de una política pública diseñada e implementada en el seno de la cartera educativa de un Gobierno Provincial pero, no aisladamente, sino como parte de un conjunto de políticas generales que se enmarcan en el denominado Plan Abre.

³⁹ Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), Op. cit., p. 92

⁴⁰ Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. S. La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: Entre la distribución ilusoria, la modernización efficientista y los discursos del derecho y la inclusión. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, 2018, p. 30

Éste es una política social estratégica que busca el fortalecimiento de la convivencia en el territorio y convoca a la participación social desde una mirada integral⁴¹, implementada por el denominado Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe⁴². Es, por tanto, el disparador de una serie de relaciones intergubernamentales que se articulan de una manera diferente y con fines específicos para dar atención integral a situaciones problemáticas que tienen causas multidimensionales y complejas.

En materia educativa, ese impulso tiene de correlato al Plan Vuelvo a Estudiar que se presenta como una herramienta que, alejada de la estructura tradicional de la escuela, interpela a una actuación del Estado “saliendo en la búsqueda” de aquellos jóvenes, adolescentes y/o adultos que no han culminado sus estudios secundarios. Ello, en la línea de ideas de que las instituciones existentes no resultan adecuadas para contener, regular y encauzar el orden social y, a su vez, no se han generado nuevas instituciones o no se han podido modificar las existentes a la luz de la actual configuración de la sociedad⁴³.

Consecuentemente, en su implementación aparecen actores nuevos y distintos a los tradicionalmente conocidos en el ámbito escolar (concibiendo como tales al personal directivo, docentes, asistentes escolares), estos son: los equipos interdisciplinarios y los consejeros juveniles -cuyos roles y características serán abordados en detalle más adelante-.

Asimismo, se convoca a la participación y colaboración de los Municipios y Comunas de toda la Provincia, lo cual nos lleva a uno de los fundamentos del principio de actuación conjunta para la tutela especial de los derechos fundamentales de Justo J. Reyna que expresamente dice:

*“las Administraciones deben actuar conjuntamente y de modo participativo para atender en sede administrativa y previa a la judicial, satisfaciendo concretamente los núcleos mínimos de los intereses, bienes o valores fundamentales comprometidos en caso concretos”*⁴⁴

⁴¹ Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Plan ABRE, política social integral en barrios, Impreso en Rosario, Santa Fe, Argentina. Noviembre 2018, p. 11

⁴² Conformado por los Ministerios de Desarrollo Social (coordinador), Gobierno y Reforma del Estado, Educación, Innovación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Seguridad, Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado de Hábitat. Fue creado con el objetivo de ser un espacio de coordinación estratégica de las políticas sociales

⁴³ Tiramonti, Guillermina en Calamari, Mirna; Saccone, Mercedes; Santos, Marina Andrea, La flexibilización como estrategia para la inclusión. Una aproximación a las políticas de inclusión socioeducativa en la Provincia de Santa Fe, Publicado en el Repositorio digital de la UNR, 2014, p. 10

⁴⁴ Reyna, Justo, Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales, trabajo presentado en III Congreso de la RADOEDA, realizado en La Coruña, España, abril de 2013, p. 24

Premisa que -complementariamente- es fortalecida por el reconocimiento de que las relaciones intergubernamentales son un factor constitutivo y necesario de la mayoría de las políticas públicas⁴⁵.

Por otro lado, también se interpela a grupos no gubernamentales -tales como centros de salud, organizaciones barriales, sindicatos de trabajadores, empresas, entre otros- gestándose relaciones interorganizativas que atraviesan las estructuras político administrativas, constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas⁴⁶.

Ahora bien, la investigación -a través de las herramientas analíticas- intentará reconstruir la lógica de las estrategias desarrolladas por cada uno de los actores convocados y de las aspiraciones que inspiran las actuaciones determinadas, a fin de evaluar la eficiencia o no en la atención de la problemática social determinante.

1.4.1. Hacia una conceptualización de organización administrativa

Las distintas actividades sociales de relevancia se cumplen a través de organizaciones de tipo variado, de diferente naturaleza jurídica, con diversidad de intereses predominantes y funcionamientos.

Las organizaciones que conforman la Administración Pública, existen para cumplir cometidos que sirven a la sociedad en la cuales están insertas, con un carácter servicial, instrumental y abierto a las necesidades que buscan satisfacer⁴⁷. El entorno en el cual se desenvuelven está constituido por el Estado -entendiéndolo como *“una organización o empresa que persigue fines de interés común, sólo válidos en cuanto tengan por mira el pleno desarrollo del ser humano”*⁴⁸- y, más ampliamente, por la sociedad cuyas necesidades está convocada a servir.

⁴⁵ Morata, Francesc, Políticas públicas y relaciones intergubernamentales, en Documentación Administrativa N° 224-225, Barcelona, 1990-1991, p. 154

⁴⁶ Morata, F., Op Cit, p. 164

⁴⁷ Rotondo Tornaría, Felipe, Consideraciones generales sobre organización administrativa, Revista de Derecho Administrativo de la Universidad de Montevideo, Uruguay, 2006, p. 74

⁴⁸ Giorgi en Op. cit., p. 75

Por tal razón, sus normas de organización son de tipo instrumental e impera el principio de flexibilidad. El Estado, entonces, se encuentra en un proceso de permanente transformación que le posibilita adaptarse a nuevas realidades y alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la satisfacción del interés social general.

En ese sentido, se contextualiza el proceso de mutación estructural del Estado bajo la influencia principal de las distintas variables que se dan a nivel mundial y que producen una conmoción de las formas de organización clásicas o tradicionales. En consecuencia, para adaptarse a los nuevos escenarios, es preciso innovar, superando el prejuicio de que las instituciones burocráticas son incapaces de hacerlo⁴⁹.

De esta manera aludimos a la crisis generalizada de las instituciones, no con la idea de riesgo de que vayan a desaparecer sino con la perspectiva del tránsito de una situación de incertidumbre e inestabilidad propia del paso entre una realidad hacia otra que supera la anterior⁵⁰.

Dicho fenómeno está vinculado con la concepción contemporánea del Estado Constitucional de Derecho. Esta concepción es fruto de la idea de Estado de Derecho Legal, consecuencia del modelo impuesto por la Revolución Francesa y el liberalismo de los siglos XVII y XVIII. Este modelo se configuró sobre la primacía de reglas o normas determinadas; la ley contenía el derecho regulando supuestos fácticos a los que correspondía aplicar las consecuencias jurídicas reguladas. Por el contrario, el modelo de Estado Constitucional de Derecho fundamenta sus bases en principios, valores, bienes e intereses contenidos en los textos constitucionales. La relevancia de estos últimos es su configuración como fuentes centrales de derecho para los operadores del derecho.

Por su parte, esa transformación se enmarca en el proceso de modernización de las organizaciones administrativas que se ha gestado naturalmente como consecuencia de las condiciones existentes en el escenario mundial.

Asimismo, doctrinariamente, se relaciona con la necesaria modernización de las organizaciones administrativas como parte de un proceso múltiple que *“busca poner en duda las instituciones, hacer su juicio y proceder de acuerdo con una ideología y política pública*

⁴⁹ Rivero-Ortega, Ricardo, La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación, INAP, España, 2012, p. 13

⁵⁰ Roballo Lozano, Julio, Organización administrativa necesaria para lograr el Estado social de derecho, Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Colombia, 2002, p. 165

correspondiente a cambiar, suprimir y crear nuevas formas organizativas que, a su vez, tendrán por meta convertirse en instituciones para renovar el ciclo de cambio de permanencia que parece ser la constante de las sociedades humanas”⁵¹.

De esta manera, encontramos un escenario en el que la Administración Pública posee menor autonomía en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas, pues debe participar y consultar a la sociedad en general. Esta realidad implica la preeminencia de estructuras organizativas que determinan un límite al poder soberano del Estado y propician la producción de acuerdos realizados con intervención de los individuos para cuyo bienestar debe estar dirigida la intervención estatal.

1.4.2. Organizaciones administrativas educativas en particular

Las organizaciones de tipo administrativas son el reflejo de las circunstancias históricas y culturales de la sociedad en la cual se sitúan y, como consecuencia de ello, están sometidas al mismo proceso de transformación general que transitan las Administraciones Públicas.

Tal como referíamos previamente, se trata de un fenómeno multicausal pero, particularmente, la repercusión en los sistemas educativos podemos identificarlas como causas extrínsecas al sistema, es decir, cuestiones políticas, económicas, sociales y otras que están vinculadas con el funcionamiento del propio sistema: objetivos, contenidos y métodos de la enseñanza, organización escolar, participación de la comunidad escolar, etc.

Asimismo, en este aspecto, destacamos la referencia del autor Roberto Mur Montero⁵² a la fuerte exigencia de mayor participación de la sociedad y, concretamente, de la comunidad escolar en la estructuración de la organización educativa que se ha suscitado en las últimas décadas, vinculado fundamentalmente con las exigencias al sistema educativo de aportar colaboración para la solución de las distintas problemáticas de la comunidad.

En ese sentido, se trata de resignificar y otorgar una nueva mirada a la gestión de las organizaciones educativas que trascienda modelos administrativos desarticulados y descontextualizados, para dar cabida a espacios más inclusivos e interconectados, en el que

⁵¹ Op. cit., p. 183

⁵² Mur Montero, Roberto, Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas en Revista Iberoamericana de Educación de la Organización de los Estados Iberoamericanos, Número 3, 1994, p. 49

todas las áreas, personas, procesos y elementos que interactúan, interna y externamente, puedan interactuar⁵³, como alternativa para adaptarse a la realidad actual que presenta el mundo globalizado, interconectado y complejo.

1.5 La condición de vulnerabilidad social como eje rector del Plan Vuelvo a Estudiar

El último aspecto a ponderar en este capítulo está especialmente vinculado con la peculiar caracterización de los sujetos destinatarios de la implementación de esta política pública educativa en particular.

La categorización del Plan como una política de inclusión socioeducativa surge a partir de la consideración de la situación de vulnerabilidad que afecta a ciertos colectivos de jóvenes y adultos que integran la sociedad y de situar la mirada del Estado en dicho sector para generar -a partir de allí- intervenciones adecuadas a su realidad.

El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos que *“por su condición de edad, género, etnia y estado civil se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar”*⁵⁴. También, dicha conceptualización está íntimamente relacionada con los escenarios y contextos socioculturales en los que se desarrolla el sujeto ya que son -en definitiva- los que condicionan sus posibilidades de inclusión o exclusión en una sociedad determinada y que -consecuentemente- tendrá influencia en las posibilidades de cumplimentar el ciclo de escolaridad obligatoria ⁵⁵.

En función de ese colectivo social que -por distintas circunstancias- no ha tenido una oportunidad efectiva de ser mirado por el sistema ni encontrar una estructura capaz de contenerlo, es que el Estado debe articular políticas públicas abarcativas e integrales para que la tutela efectiva de sus derechos no sea vulnerada.

⁵³ Vitoria, Satya Rosabal y Chinchilla, Fabiola Barrantes, Gestión educativa. Una mirada desde el paradigma de la complejidad en Revista Gestión de la educación, Volúmen 8, 2022, p. 7

⁵⁴ Rodríguez Vignoli, Jorge, Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, CEPAL – Serie Población y desarrollo n° 5, Santiago de Chile, 2000

⁵⁵ Bertolaccini, Luciana; Herrera, María José; Rodríguez, Jazmin y Teglia, Paulina. Políticas públicas para una población vulnerable: evaluación del plan “Vuelvo a estudiar” en Rosario - Argentina, Revista chilena de Administración Pública: Estado, gobierno y gestión pública N° 26, 2015, p. 80

Esta premisa, se vincula con el sostenimiento de una idea de educación inclusiva que plantea como menester desarrollar estrategias que sean adecuadas para atender las necesidades y aptitudes diversas que presentan los estudiantes, con especial consideración de los que integran los sectores sociales más vulnerables y marginados.

Como refiere la autora Vaillant, se articula la noción de inclusión con el concepto de cohesión ya que implica *“la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos”*⁵⁶.

Este es un desafío que se presenta como propio de la sociedad contemporánea que reclama al Derecho Administrativo del siglo XXI el diseño e implementación de organizaciones que sean precisas y materialmente consecuentes con los objetivos que pretenden alcanzar. Por ello, la idea de “inclusión socioeducativa” implica cambios en los formatos institucionales tradicionales para que sean permeables a las características de la sociedad de la posmodernidad. Algunos de estos cambios deberían abordar la flexibilización de los procesos de evaluación y promoción, la incorporación de apoyos escolares, los proyectos específicos que integran la comunidad, la participación de nuevos actores en el ámbito institucional, las adaptaciones curriculares a fines específicos y generar canales de comunicación y articulación con áreas competentes por fuera del espacio educativo para potenciar el futuro, entre otros.

Por otra parte, es necesario destacar que -en muchos casos- esa condición de vulnerabilidad es instituida por tratarse de sujetos que están insertos en un contexto en el cual sus progenitores y familiares ascendentes más cercanos no han cumplimentado el ciclo de escolaridad obligatoria por encontrarse dentro de los grupos sociales más segregados de la sociedad. Ese contexto, principalmente, ha sido propulsado por las políticas gubernamentales orientadas a la incorporación al sistema educativo, muchas veces incentivado por estímulos económicos⁵⁷, las cuales han generado una modificación sustancial en la composición de la matrícula escolar tradicional⁵⁸.

⁵⁶ Vaillant, D. en Informe de Investigación “Jóvenes de contextos vulnerables y su experiencia escolar. Visiones en escuelas medias con diferente formato institucional”, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2011, p. 3

⁵⁷ Programas del gobierno nacional como Asignación Universal por Hijo, Becas Progresar, entre otros.

⁵⁸ Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (compiladoras), La escuela media en debate: problemas actuales y perspectivas desde la investigación, Manantiales, 1a edición, Buenos Aires, 2009, p. 10

Otro aspecto a considerar es que los condicionamientos socioeconómicos de los individuos se traducen en las pocas o escasas herramientas disponibles para incorporarse al sistema educativo -equipos celulares, computadoras, conexión a internet, etc- lo que, en definitiva, termina generando nuevos obstáculos. En ese sentido, el diseño de políticas educativas inclusivas siempre es un signo positivo y alentador, ahora bien, resulta indispensable que sean pensadas para romper las barreras de la vulnerabilidad social y que no representen una “nueva vulnerabilidad” a los sectores de la población ya vulnerada por estar concebidas a partir de mecanismos a los cuales no tienen libre acceso.

Por tanto, el desafío está radicado en generar acciones de actuación acordes y eficientes en términos de contención y atención, primordialmente, para los sectores de la sociedad que presentan mayores índices de vulnerabilidad. Así, el objetivo final es acortar las distancias -en términos de garantía del núcleo de derechos esenciales mínimos- en relación a los demás individuos de la comunidad en general.

CAPÍTULO III

1.1. Planteamiento inicial del Plan Vuelvo a Estudiar

El Plan Vuelvo a Estudiar se concibe -esencialmente- como una línea de inclusión socioeducativa⁵⁹ dirigida a contingentes de estudiantes del nivel secundario que, en su mayoría, provienen de sectores económica y socialmente vulnerables. Desde ese punto de partida, se plantea la incorporación de ellos al sistema educativo provincial considerando sus particulares circunstancias de vida (educación primaria de precaria calidad, proveniencia de padres y abuelos que no han culminado el ciclo de educación obligatoria, necesidad laboral a temprana edad, falta de acceso a canales de comunicación y conectividad, entre otros) que generan un especial escenario de intervención estatal.

Ahora bien, en este capítulo, pretendemos indagar las bases y fundamentos que fueron considerados por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en las instancias iniciales del diseño del Plan como política pública educativa.

El Plan Vuelvo a Estudiar fue implementado en el seno del Ministerio de Educación, en el año 2013, en el marco de un conjunto de líneas de acción del gobierno por parte del denominado Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe.

Dentro de la estructura orgánica ministerial, su diseño y ejecución del Plan estuvo a cargo de la Subsecretaría de Planificación y Articulación Educativa conjuntamente con otras áreas, tales como la Dirección Provincial de Planificación Educativa y la de Estadísticas Educativas. Su misión principal fue “*desplegar una serie de estrategias tendientes a lograr que los jóvenes y adultos retomen, permanezcan y egresen de la escuela secundaria, construyendo aprendizajes que les permitan tener un nuevo proyecto de vida*”⁶⁰ y, para su consecución, se complementó con una serie de objetivos:

- *Restituir el derecho a la educación secundaria obligatoria*
- *Garantizar la inclusión socioeducativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la escolarización secundaria.*

⁵⁹ Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Decir presente. Plan Vuelvo a Estudiar: voces y miradas en torno a una experiencia de inclusión socioeducativa en la Provincia de Santa Fe, 1ra. edición, Santa Fe, 2017, p. 13

⁶⁰Subportal del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Disponible en https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681

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

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

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

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

- *Propiciar un cambio en la cultura institucional de las escuelas secundarias, como factor clave para favorecer la inclusión socioeducativa.⁶¹*

La ejecución no fue realizada en forma simultánea en todo el territorio de la Provincia sino que comenzó en las ciudades de Rosario y Santa Fe, a partir de un criterio de prioridad generado en función de los índices de abandono escolar que se analizaron comparando los ciclos lectivos 2011 y 2012⁶².

Por este motivo, en febrero de 2013, en la ciudad de Rosario se implementó en los barrios -calificados como prioritarios en términos de vulnerabilidad social de la población-: Empalme Graneros, Ludueña, Stella Maris, Industrial, La Cerámica, Las Flores, Vía Honda, Santa Lucía y La Tablada⁶³.

Por su parte, en la ciudad de Santa Fe, las tareas comenzaron en el mes de abril de 2013 en los barrios Alto Verde, Coronel Dorrego, Centenario, Santa Rosa, Barranquita, Los Troncos, San Lorenzo y Acería⁶⁴, los cuales fueron seleccionados en función de la calificación mencionada anteriormente.

En forma paulatina, durante el primer año del Plan, se incorporaron otras localidades: Reconquista, Avellaneda y Venado Tuerto. Las dos primeras -en forma conjunta- a partir del mes de septiembre, en los barrios La Loma, Zulema, Ñu Porá, Don Carlos, Las Flores, Nueva Fe y San Pedro⁶⁵. Por su parte, la última inclusión, se dió en el mes de octubre y se priorizaron

⁶¹ Op. cit.

⁶² Según el Informe Oficial del Plan Vuelvo a Estudiar elaborado en noviembre del año 2013, el índice de deserción escolar en el nivel secundario era la siguiente: Rosario 12,29%, Santa Fe 10,51% y resto de la provincia 11,66%

⁶³ Informe Oficial Plan Vuelvo a Estudiar elaborado en noviembre del año 2013 por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. No se encontró publicado sino que se accedió al mismo a partir de fuentes informativas. P. 13

⁶⁴ Op. cit., p. 31

⁶⁵ Op. cit., p. 38

los barrios Iturbide, Tiro Federal, San Martín y Alejandro Gutiérrez⁶⁶ de la ciudad de Venado Tuerto.

En cuanto a la modalidad de intervención delineada, se planteó en dos fases concatenadas entre sí. La primera de ellas caracterizada por las siguientes tareas:

“- Desarrollo en terreno, en el barrio/ciudad/región al que pertenecen los chicos que abandonaron durante el año 2012 la escuela.

- Equipos Territoriales (integrados por los Equipos Socioeducativos del Ministerio de Educación + equipos de Orientación Social del Ministerio de Desarrollo Social + equipos de los gobiernos locales) toman contacto con los jóvenes indagando cuáles fueron los motivos que los llevaron a dejar de asistir a la escuela y otras problemáticas sociales”⁶⁷

Por su parte, la segunda fase consiste en la materialización de la inclusión del alumno o alumna en una institución educativa específica y el seguimiento de dicho proceso. En este contexto, se interpela la participación colaborativa de distintos agentes y, además de los que intervienen en la primera fase, se incorpora a los supervisores, directivos y docentes de los establecimientos educativos, entre otros⁶⁸.

Consecuentemente con la lectura y análisis de los documentos oficiales del Plan elaborados durante el primer año de su ejecución, inferimos que los términos en los que fue pensado determinan la estructura de una de las tres líneas estratégicas, denominada Vuelvo a Estudiar Territorial.

Posteriormente, se despliegan otras dos líneas: Vuelvo a Estudiar Virtual y Vuelvo a Estudiar - Tiempo de Superación, con características peculiares y distintivas.

1.2. Vuelvo a Estudiar Territorial

En primera instancia, el Plan fue pensado desde ésta línea de intervención y se consolidó sobre la base de los datos relevantes presentados en el Anuario Estadístico 2010 de

⁶⁶ Op. cit., p. 44

⁶⁷ Op. cit., p. 6

⁶⁸ Op. cit.

elaboración propia del Ministerio de Educación. La información que se presenta allí, se obtiene del “Sistema de Gestión Escolar”⁶⁹ (en adelante, SIGAE), que configura datos nominalizados por alumno, lo que permite reunir información en torno a la trayectoria escolar de cada estudiante del sistema educativo.

El SIGAE es un sistema informático original y exclusivo de la Provincia de Santa Fe y es el principal factor que posibilitó la particularidad del diseño y la estructuración del Plan⁷⁰. El mismo sustenta la idea de abordar las singularidades de las situaciones de cada sujeto y su familia, ya que pone a disponibilidad la información necesaria para el abordaje específico de los casos (datos personales y de contacto del joven, recorrido institucional, datos familiares).

En función de dichos datos, el Ministerio de Educación articula la intervención de los equipos interdisciplinarios que, sumando la colaboración de las autoridades municipales y comunales, buscan “casa por casa” a aquellos ciudadanos que fueron identificados como sujetos que no concluyeron la escolaridad secundaria, a fin de implementar una estrategia que les permita retomarla⁷¹.

Asimismo, otra de las cuestiones operativas que se plantea, es la interpelación a las escuelas a generar espacios motivadores y a diseñar trayectorias educativas de calidad, focalizando en las particularidades que presenta cada estudiante⁷². A tal fin, se crea la figura del referente institucional que es un docente -principalmente de las áreas humanísticas o sociales-, tutor, preceptor o facilitador de la convivencia que realiza tareas en el interior de la escuela. Su función consiste en recibir al estudiante y realizar un seguimiento del mismo respecto de la documentación, el cursado de las materias, las asistencias y evaluaciones. En definitiva, efectúa un acompañamiento de la trayectoria educativa del estudiante en el interior del establecimiento escolar y, además, colabora en el diseño de estrategias para promover la inclusión⁷³.

⁶⁹ Este Sistema fue desarrollado, implementado y es gestionado por la Dirección General de Información y Evaluación del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe que es la como responsable de la producción, sistematización, análisis, publicación y difusión de la información estadística del Sistema Educativo Provincial y estos, a su vez, conforman la base del Sistema Nacional del Relevamiento Anual (RA) de la Red Federal de Información Educativa.

⁷⁰ En palabras de la Coordinadora Provincial del Plan Vuelvo a Estudiar, Dra. Susana Copertari, en el marco de la entrevista realizada: “*sin la existencia del SIGAE hubiera sido muy difícil la implementación del Vuelvo*”

⁷¹ Subportal del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Disponible en https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157682

⁷² Op. cit.

⁷³ Ministerio de Educación, Decir Presente: Plan Vuelvo a Estudiar: voces y miradas en torno a una experiencia de inclusión socioeducativa en la provincia de Santa Fe, Santa Fe, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2017, p. 47

Simultáneamente, como parte de los lineamientos básicos de esta línea del Plan, encontramos la intervención del consejero juvenil, quien se describe como un acompañante fuera del ámbito institucional de la escuela, interviniendo como colaborador para que, los jóvenes y adultos que optaron por volver a estudiar, sorteen aquellos obstáculos que pudieran aparecer en su retorno y/o permanencia dentro del sistema educativo. Su desempeño fue pensado como una figura de seguimiento respecto a la construcción del vínculo comunidad-escuela y que, además, pudiera trabajar aspectos de convivencia inter e intra institucional. Su rol principal es acompañar el proceso de escolarización en el territorio, fortalecer el vínculo de los jóvenes con las escuelas y con otras instituciones barriales y realizar un seguimiento personalizado, fundamentalmente de aquellos que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad social.

Para el cumplimiento de dicha tarea, se seleccionaron⁷⁴ estudiantes avanzados o recientes graduados de carreras con orientación social -tal como psicología, trabajo social, asistencia social, entre otras- y se trabajó sobre *“la figura del par: del que entiende porque comparte un mismo horizonte cultural y juvenil, territorios, preocupaciones propias de la edad, de la vida escolar, alguien cercano en lo experiencial”*⁷⁵.

De esta manera, detectamos las figuras del referente institucional y del consejero juvenil como actores inéditos en la estructura tradicional de la escuela y que, sin embargo, tienen a su cargo tareas fundamentales e imprescindibles para posibilitar la operatividad de los principales objetivos de esta línea territorial.

No obstante, no son los únicos agentes pensados específicamente, sino que también encontramos, además, la figura del referente regional. Éste es un actor fundamental para promover las acciones tendientes a la inclusión socioeducativa dentro de la región en la cual se desempeña y tiene a su cargo el seguimiento y monitoreo del programa en el interior de las escuelas. Asimismo, su desempeño es coordinado con el Equipo Central del Plan Vuelvo a Estudiar, Delegados Regionales, Coordinadores Pedagógicos, Equipos Socioeducativos, Supervisores, directivos y docentes de las escuelas.

⁷⁴ Según explicó la Dra. Susana Copertari en la entrevista realizada, las convocatorias se realizaban a través de los Centros de Estudiantes de las distintas facultades y a todos los inscriptos se les efectuaba una entrevista para explicar el “compromiso social” que se les requería en el marco de su desempeño, más allá de las destrezas y habilidades propias de su formación académica

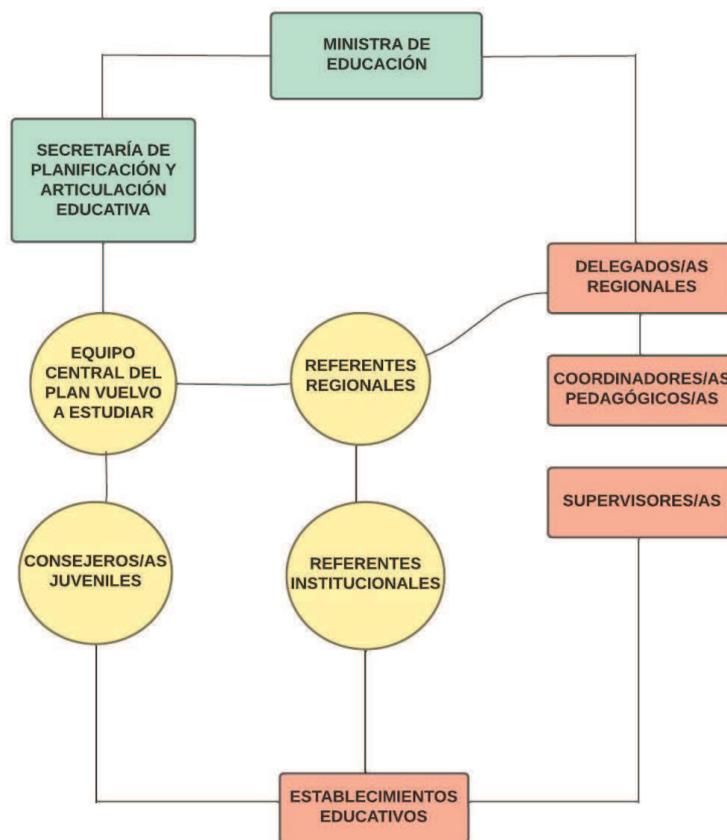
⁷⁵ Op. cit, p. 34

Para una mayor comprensión de lo referido, es preciso señalar que el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe tiene asiento de su sede central en la ciudad de Santa Fe y, además, está organizado en nueve (9) Delegaciones Regionales que se ubican en distintos puntos de la Provincia con el objetivo de establecer una mayor proximidad territorial. La localización de las mismas se da conforme al siguiente detalle: Región I - Tostado; Región II - Reconquista; Región III - Rafaela; Región IV - Santa Fe; Región V - Cañada de Gómez; Región VI - Rosario; Región VII - Venado Tuerto; Región VIII - San Jorge y Región IX - San Cristóbal.

Dentro de cada una de ellas, se erige la figura del Delegado o Delegada Regional como autoridad máxima. A continuación, en orden de prelación jerárquica, se ubican los Coordinadores y las Coordinadoras Pedagógicas. En este contexto, se sitúa la incorporación de la figura del Referente Regional del Plan para garantizar un actor central con proximidad a las peculiaridades que presenta cada región.

De acuerdo a la información presentada en la documentación oficial del Plan y a partir de informaciones recuperadas durante el proceso de investigación, es posible presentar a continuación un esquema gráfico de los actores que están directamente involucrados con la implementación del mismo. Con ello se pretende proporcionar una imagen concreta de la ubicación de cada actor involucrado y de los tipos de vinculación existentes entre sí.

Cuadro N° 1 - Organigrama Plan Vuelvo a Estudiar Territorial



Fuente: Elaboración propia

En su elaboración y para posibilitar una correcta lectura comprensiva del mismo, se diferentes colores utilizados responden a los siguientes criterios: el color verde se asignó a las autoridades de conducción política superior del momento; el color amarillo identifica a los actores específicamente diseñados para la implementación del Plan y, por último, el naranja unifica a los agentes y establecimientos educativos que tradicionalmente integran el sistema educativo provincial. Entre ellos, los representados en color amarillo reflejan a aquellos que resultan indispensables para la puesta en funcionamiento del Plan y, como referíamos anteriormente, se pensó una misión específica.

1.3. Vuelvo a Estudiar - Tiempo de Superación

Esta línea del Plan se caracteriza por ofrecer la alternativa de cursar y culminar los estudios de nivel secundario a trabajadores y trabajadoras del Estado, empresas y asociaciones sindicales que, por distintos motivos, no han tenido la oportunidad de hacerlo⁷⁶.

Ya que los destinatarios específicos son personas que poseen una reducida disponibilidad horaria en razón de su jornada laboral se dispone la efectivización de la tutela de su derecho a la educación a través de una modalidad semipresencial.

En palabras de la Ministra de Educación de ese momento, Dra. Claudia Balagué, encontramos fundamentos esenciales de esta línea: *“¿Por qué no vamos nosotros a los lugares donde necesitan educación? ¿Por qué forzar una vuelta a la escuela en condiciones que no se adecuan a la vida de los adultos que trabajan, pero que no finalizaron sus estudios? Abramos aulas en las fábricas, los sindicatos de trabajadores, que son un lugar de comodidad y compañerismo para ganar confianza y encarar juntos un proyecto de superación personal, a través de los estudios”*⁷⁷

En la entrevista realizada para esta investigación, Copertari explica que, en primera instancia, la relación se estableció con sindicatos de trabajadores, principalmente estatales. No obstante, luego, se fueron incorporando las empresas privadas a partir de una iniciativa propia, es decir, éstas manifestaron el interés de sus empleados en culminar sus espacios y fueron intermediarias para propiciar que así pudieran hacerlo, en el marco y con las condiciones que caracterizaba a esta línea del Plan.

La vinculación del Estado Provincial a los Municipios, Comunas, empresas y asociaciones sindicales de todo el territorio se formalizó a través de la firma de convenios⁷⁸ con cada una de las entidades interesadas en acercar la alternativa a los empleados y empleadas de su dependencia.

En el marco de dichos instrumentos suscritos, se establecen las condiciones de su ejecución. En tal sentido, por una parte, el Ministerio asume el compromiso de implementar el trayecto educativo secundario para los trabajadores y trabajadoras que deseen iniciar o completar sus estudios, en el marco de las disposiciones del Decreto N° 4297/1976⁷⁹.

⁷⁶ Balagué, Claudia en conferencia de prensa en el marco de la firma de Convenio con la empresa Corven de la ciudad de Venado Tuerto el 3 de julio de 2017. Disponible en <https://aptus.com.ar/el-plan-vuelvo-a-estudiar-tiempo-de-superacion-suma-inscriptos/>

⁷⁷ Ministerio de Educación, Decir Presente: Plan Vuelvo a Estudiar: voces y miradas en torno a una experiencia de inclusión socioeducativa en la provincia de Santa Fe, Santa Fe, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2017, p. 7

⁷⁸ No se pudo acceder a convenios publicados oficialmente sino que se obtuvieron en el marco de las investigaciones y recopilación de información realizada.

⁷⁹ El Decreto N° 4297/76 aprueba el Bachillerato Acelerado para Adultos

Por su parte, la entidad determinada se compromete a la difusión del Plan entre su plantel de empleados y empleadas y, además, dispone de un espacio físico específico para que se desarrollen las instancias de presencialidad.

En este caso, los estudiantes son alumnos y alumnas de una Escuela de Enseñanza Media para Adultos (EEMPA) del sistema educativo, con la cual se establecen ciertos acuerdos vinculados principalmente al régimen de semipresencialidad. Sin embargo, no se construye una oferta educativa diferente, aislada y exclusiva para ellos sino que se adapta a las situaciones laborales particulares, manteniendo el mismo diseño curricular, la duración del cursado y el equipo directivo, docente y administrativo actuante es el que corresponde a la EEMPA⁸⁰.

Durante la realización de las tareas de investigación y recolección de datos para la presente investigación, se tomó conocimiento de algunas entidades que adhirieron su participación a partir de la suscripción de convenios. En virtud de que no se halló un registro público oficial de dicha información, por lo que se infiere la posibilidad de que se hayan suscrito documentos a los cuales no se ha podido acceder. A continuación, se enumeran aquellas de las cuales se ha tomado conocimiento por distintos medios⁸¹.

- Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)
- Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) - Santa Fe
- Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) - Delegación Santa Fe
- Municipalidad de San Justo
- Empresa Corven de la ciudad de Venado Tuerto
- Empresa Mixta de Transporte Rosario S.A.
- Cooperativa de Trabajo Naranpol Ltda.
- Empresa Louis Dreyfus Commodities
- Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina (ATILRA) - Delegación Sunchales
- Sindicato de la Carne - Seccional San Jorge
- Asociación de Empleados de Comercio de Rosario

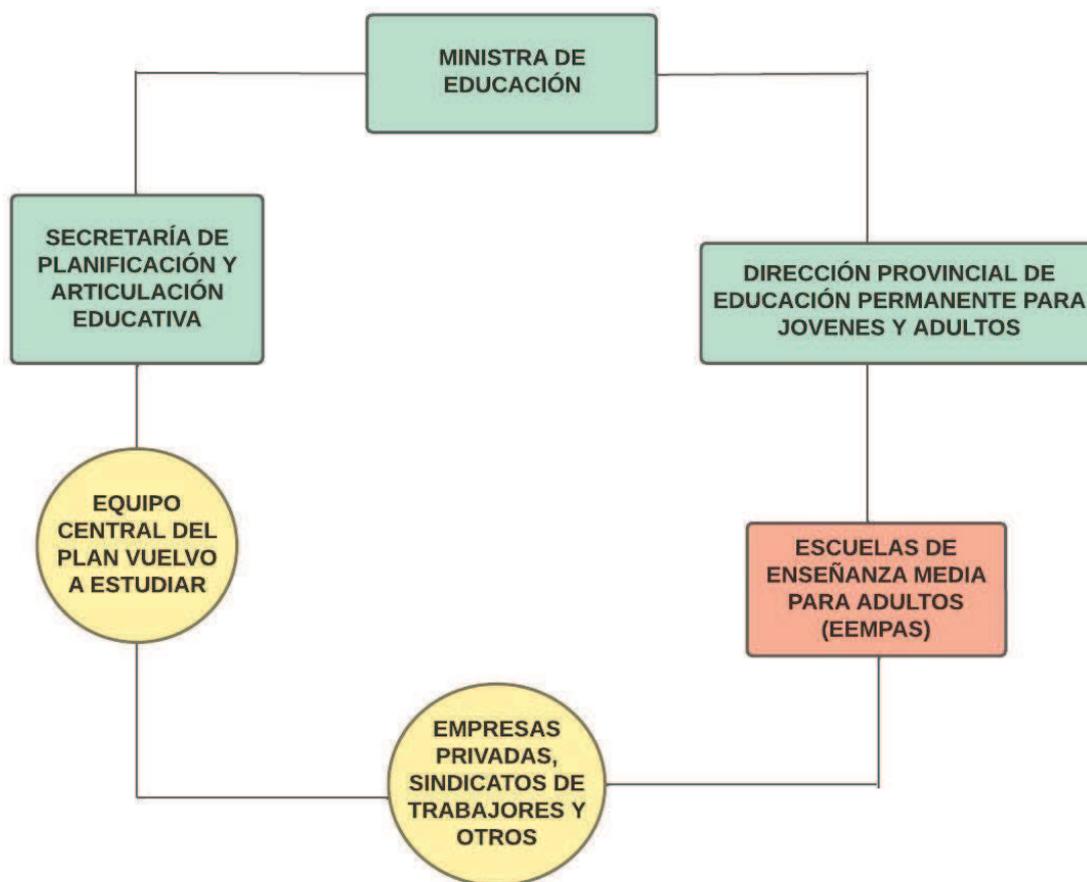
⁸⁰ Ministerio de Educación, Decir Presente: Plan Vuelvo a Estudiar: voces y miradas en torno a una experiencia de inclusión socioeducativa en la provincia de Santa Fe, Santa Fe, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2017, p. 89

⁸¹ Copia de convenios firmados, noticias periodísticas, sitios oficiales de entidades sindicales (a modo de ejemplo: <https://www.ate.org/gremiales/tipo/not/id/286/vuelvo-a-estudiar-tiempo-de-superacion.html>), entre otros.

- Sindicato Unión Obreros y Empleados de la Industria Maderera
- Sindicato de Obreros y Empleados de la Educación y Minoridad (SOEME)
- Empleados públicos del Hospital Centenario de Rosario
- Sindicato del Personal de Industrias Químicas y Afines
- CGT de Rafaela
- Sindicato Unidos Portuarios Argentinos de Rosario
- Sindicato de Obreros y Empleados Aceiteros del Departamento San Lorenzo
- CGT y Portuarios de San Lorenzo

De igual manera que con la línea Territorial, se presenta un organigrama que permite visualizar gráficamente el circuito de relaciones generadas a partir de esta línea en particular. Para su elaboración se respetaron los criterios identificadores de los colores elegidos. De este modo, el amarillo representa aquellos agentes que se incorporan con un rol esencial y particular pues su desempeño debe garantizar su operatividad.

Cuadro N° 2 - Organigrama Plan Vuelvo a Estudiar Tiempo de Superación



Fuente: Elaboración propia.

1.4. Vuelvo a Estudiar Virtual

A partir del entendimiento de que las medidas dispuestas para la ejecución de las líneas Territorial y Tiempo de Superación no resultaban suficientes para llegar a toda la población determinada como objetivo⁸², se comienza a pensar en la línea Virtual. Es decir, no se gestó en forma simultánea a las anteriores.

⁸² Balagué, Claudia en acto de cierre de Ciclo de Formación de Tutores Plan Vuelvo a Estudiar Virtual, 19-03-2016. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=xD635LFa7kA>

De esa manera, para ampliar los alcances de su cobertura, se recurrió a la incorporación de la tecnología y los entornos virtuales posibilitando un régimen de semipresencialidad⁸³.

Según documentos oficiales las intervenciones desde esta línea se iniciaron en junio del año 2015⁸⁴ con el diseño de la Plataforma Educativa a través de la cual se instrumenta el dictado de las clases virtuales y la capacitación con cursos de formación específica para una nueva categoría de actores, denominados Docentes-Tutores Virtuales.

Esta modalidad se constituye como una alternativa a la forma tradicional de cursado presencial y está enmarcada en la propuesta de desarrollo de estudios de nivel secundario a distancia, con opción semipresencial, dispuesta por la Resolución N° 32/07 del Consejo Federal de Educación.

En ese marco, se crea la Escuela de Enseñanza Media para Adultos N° 1330, con sede en la ciudad de Rosario, para formalizar la creación de esta alternativa educativa y, por tal motivo, se denominó como “Plan Vuelvo a Estudiar Virtual”.

Luego, con el dictado del Decreto Provincial N° 3446 del 28 de noviembre del año 2018, se aprobó la Estructura Orgánica de dicha institución, de cuyo análisis surge la creación de agentes nuevos y distintivos a los pensados tradicionalmente para integrar los establecimientos educativos de la modalidad de educación permanente para jóvenes y adultos.

En su Anexo I, se consigna el detalle del diseño constitutivo:

“- Equipo de Gestión Institucional: está compuesto por los siguientes cargos: Director, Vicedirector de Educación a Distancia para la Inclusión Socio-Educativa, Vicedirector Técnico-Pedagógico en Innovaciones Educativas y Formación Docente, Vicedirector Técnico-Pedagógico de Equipos de Gestión Territorial y Organizacional de Inclusión Socioeducativa

- Equipo de Coordinación Institucional: está compuesto por los siguientes cargos: Coordinador de Sedes, Coordinador de Carrera (3 cargos: 1- Coordinador de la carrera de Bachiller en Economía y Administración, 2- Coordinador de la carrera de Bachiller en Agro y Ambiente y 3- Coordinador de la Carrera de Bachiller en Educación Física), Coordinador de Plataforma Educativa, Coordinador del Espacio de Respeto a las Diferencias, Coordinador de Diseño, Desarrollo y Evaluación de los Contenidos Curriculares

⁸³Documento del Plan Vuelvo a Estudiar de la Provincia de Santa Fe. Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/190728>

⁸⁴ Informe Oficial Plan Vuelvo a Estudiar del año 2015 elaborado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. No se encontró publicado sino que se accedió al mismo a partir de fuentes informativas. P. 54

Interdisciplinarios, Coordinador de Diseño, Desarrollo y Evaluación de Materiales Digitales, Coordinador de Formación Docente e Innovaciones Educativas, Coordinador de Comunicación y Relaciones Institucionales, Coordinador Administrativo, Auxiliares de Coordinación

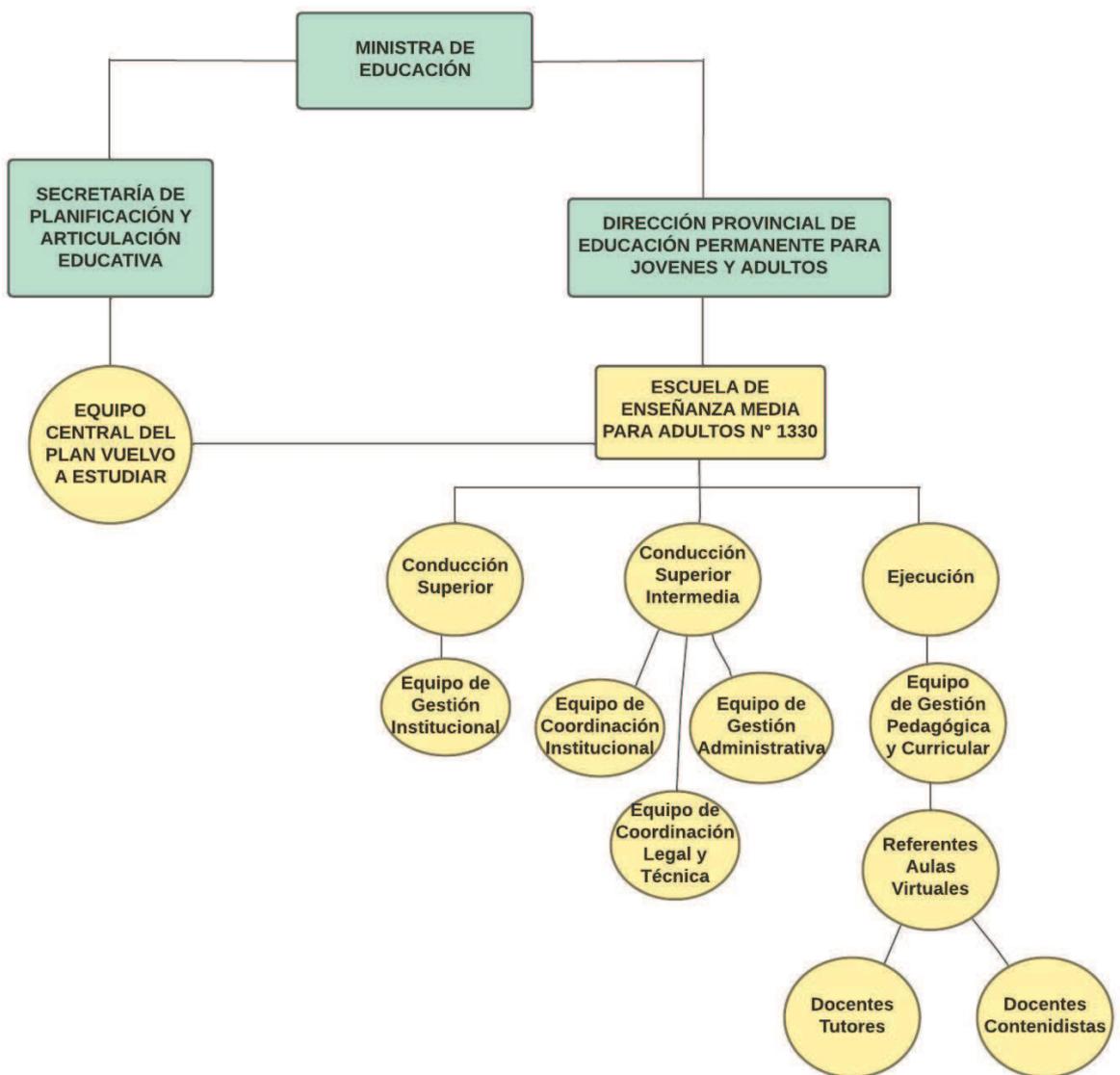
- Equipo de Gestión Administrativa: está compuesto por los siguientes cargos: Secretario, Auxiliar Técnico, Asistente Escolar (portero en función mantenimiento)

- Equipo de Gestión Legal y Técnica: está compuesto por los siguientes cargos: Asesor Legal y Técnico (escalafón del personal civil de la administración pública provincial, agrupamiento profesional, categoría. 3, 30 hs de desempeño) y Colaborador de Asesor (escalafón del personal civil de la administración pública provincial, agrupamiento administrativo, categoría. 1, 30 hs de desempeño)

- Equipo de Gestión Pedagógica y Curricular: está compuesto por los siguientes cargos: Docente Contenidista, Referente de Aula Virtual, Docente-Tutor y Auxiliares Técnicos”

En el gráfico que se presenta a continuación identificaremos a los distintos actores pensados para la implementación de esta línea Virtual, distinguiendo la cantidad y especialidad de los mismos en relación a los previstos para las otras líneas de acción.

Cuadro N° 3 - Organigrama Plan Vuelvo a Estudiar Virtual



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

1.1. El Plan Vuelvo a Estudiar desde la perspectiva del Derecho Administrativo Multidimensional

El Derecho Administrativo Multidimensional es presentado como “*un régimen jurídico complejo, especial y derivado que regula la organización y actuación sincronizada de administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas con particulares, conectados jurídicamente por portales dimensionales correspondientes a un caso determinado*”⁸⁵.

Se trata de un derecho especial en virtud de su construcción y materialización de un caso concreto que interpela a la intervención de un conjunto de partes, elementos y objetos que se relacionan entre sí y establecen una recíproca articulación.

Además, su caracterización del régimen como *sistema complejo* deviene de la consideración del nivel de responsabilidad que asumen los convocados a actuar. Así es explicado en palabras del autor Justo Reyna: “*es responsabilidad de todas las Administraciones Públicas y de sus dimensiones jurídicas determinar conjuntamente el régimen jurídico que regulará la organización y acción necesaria para atender o satisfacer los intereses jurídicos afectados*”⁸⁶.

La particularidad de este nuevo derecho se determina a partir de la elaboración de otro concepto novedoso e interesante: el *portal dimensional*⁸⁷ que se relaciona con la protección transversal que requieren ciertos derechos, bienes o valores tales como la flora, la fauna, el paisaje, el patrimonio artístico y cultural, la salud y la educación.

En este contexto, se entiende que deberían surgir las regulaciones de intervención para la tutela del derecho a la educación atendiendo a la especialidad que proponen -desde su consideración como un *portal dimensional*- y la exigencia de involucramiento y participación de las Administraciones Públicas con competencia concurrente en la materia.

⁸⁵ Reyna, Justo José, Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional, en Revista de Direito Administrativo & Constitucional, N° 44, Belo Horizonte, Editorial Fórum, abril-junio de 2011, p. 32

⁸⁶ Op. cit., p. 33

⁸⁷ Op. cit., p. 29

En el caso concreto que analizamos, podemos identificar algunos de los elementos contruidos doctrinalmente aunque -entendemos- no han sido voluntariamente tenidos en cuenta en instancias de la elaboración y diseño del Plan sino, más bien, fue producto del azar.

La educación se configura como un *portal dimensional* que convoca a todas las administraciones -nacional, provincial y locales- a participar para su tutela efectiva, repercutiendo de alguna u otra forma en cada una de ellas.

Por su especialidad, requiere de una regulación especial, compleja y en red, que da sustento al denominado caso administrativo multidimensional representado cuando son convocadas a intervenir varias Administraciones Públicas con competencia concurrente para el supuesto determinado⁸⁸. Esta categoría, fue desarrollada en contraposición al caso administrativo unidimensional que se concibe como *“aquel supuesto nacional, provincial o local, correspondiente al modelo clásico, cerrado y vertical donde la competencia para atenderlo se focaliza exclusivamente en una sola dimensión jurídica”*⁸⁹.

Como referimos, ya en el desarrollo de la investigación, el Plan Vuelvo a Estudiar se sitúa en el seno de la cartera educativa de la Administración Pública Provincial pero, con perspectiva ampliada, es parte de un conjunto de políticas públicas enmarcadas bajo la denominación del Plan Estratégico ABRE que, en su operatividad, determinaba la participación de otros Ministerios Provinciales -tales como el Ministerio de Salud, de Seguridad, de Desarrollo Social-. Por tal motivo, destacamos el delineado de una red de intervención convocante de distintas áreas, en este caso todas ellas del mismo nivel jurisdiccional.

No obstante, también detectamos en su planificación la transgresión de dicho nivel, extendiéndose las implicancias a los Gobiernos Locales, es decir, los Municipios y Comunas. Respecto a éstos, la importancia de su participación se divisa desde una doble perspectiva: por un lado, en razón del trabajo colaborativo de empleados y funcionarios de los distintos órganos que constituyen cada una de las administraciones locales -a modo de ejemplo, la Secretaria de Juventudes de la Municipalidad de Rosario-. Por otro lado, la mayor proximidad con la población y sus necesidades concretas, ventaja que les otorga la ubicación territorial.

Además, si bien los objetivos del Plan están esencialmente vinculados con una intervención en materia educativa -puntualmente a la trayectoria de nivel secundario- en su

⁸⁸ Op. cit.

⁸⁹ Op. cit.

ejecución se ponen en relieve otras necesidades sociales que conmina a su atención, ya sea directamente a los agentes operadores del mismo o convocando a otras áreas específicas.

1.2. El Plan Vuelvo a Estudiar y su vinculación con el principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales

El principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales es una construcción doctrinaria esencialmente relacionada con la especialidad del Derecho Administrativo Multidimensional.

El autor Justo J. Reyna plantea que *“las Administraciones deben actuar conjuntamente y de modo participativo para atender en sede administrativa y previa a la judicial, satisfaciendo concretamente los núcleo mínimos de los intereses, bienes o valores comprometidos en casos concretos”*⁹⁰.

En este sentido, introducimos la necesidad de una acción transversal o en red en nuestro sistema federal de gobierno, es decir, actuaciones conjuntas de las Administraciones Públicas de distintos niveles, las cuales no pueden ser obstruidas por motivos de competencias jurisdiccionales.

Así lo expresa el Dr. Reyna: *“el Derecho, en definitiva, se presenta con fronteras cada vez más permeables. Lo mismo sucede con las fronteras que separan a las administraciones públicas y a éstas de los ciudadanos cuya participación en las gestiones públicas se exige como requisito para el respeto de la esencia de la democracia”*⁹¹.

De esta manera, se propone el reconocimiento de la existencia jurídica de este principio constitucional -al cual adherimos- que otorga el marco normativo para la anhelada actuación conjunta. Se convierte en la fuente de donde surgen verdaderos deberes-poderes de las Administraciones Públicas endonacionales para actuar conjuntamente a los fines de garantizar la equidad en el caso concreto⁹².

Estas ideas son el resultado del entendimiento de que el derecho contemporáneo presenta una posición integral superadora de concepciones positivistas legalistas estructuradas casi exclusivamente al conjunto de leyes o reglas que son resultado del ejercicio de potestades

⁹⁰ Reyna, Justo José, Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales, trabajo presentado en III Congreso de la RADOEDA, realizado en La Coruña, España, abril de 2013, p. 23

⁹¹ Op. cit., p. 46

⁹² Op. cit., p. 24

legislativas. Es decir, el derecho se considera constituido no solamente por reglas sino también por directrices y principios que se configuran como estándares que valores superiores del ordenamiento jurídico, esencialmente vinculados a la justicia, equidad y la moralidad⁹³.

En este contexto, además, las Administraciones Públicas se estiman como operadores jurídicos -en el mismo sentido que lo son los jueces y juristas- en cuanto a la responsabilidad que les cabe de efectivizar los núcleos mínimos de derechos fundamentales⁹⁴.

Estas bases doctrinarias dan sentido a la interpelación a todos los niveles de gobierno a trabajar en forma sincrónica con un objetivo común, en el entendimiento de que se trata del camino necesario para la tutela efectiva de derechos. Principalmente, cuando se trata de intervenciones en materia de derechos humanos fundamentales.

Consideramos que esta línea de ideas se encuentran reflejadas, de manera incipiente, en el Plan elegido como objeto de análisis. Los lazos de articulación entre los distintos Ministerios Provinciales son un signo de ello, como así también los establecidos entre la cartera educativa y los gobiernos municipales y comunales. De esta manera, la intervención de la Administración Pública Provincial, representada por el Ministerio de Educación, actúa conjuntamente con los Municipios y Comunas, aunque la intervención de éstos últimos se estima como colaborativa. Así, se vislumbra el delineado de la actuación sinérgica y en red que propone el autor previamente citado.

Asimismo, en este contexto, identificamos las acciones de la Administración Pública Provincial direccionada a brindar la tutela efectiva a partir de nuevas implementaciones que excedan los elementos y diseños ya existentes. En tal sentido, señalamos la aparición de actores que resultan nuevos en relación a la estructura clásica de funcionamiento del sistema educativo, con sus correspondientes funciones y responsabilidades. Referimos a los llamados Referentes Regionales, Referentes Institucionales, Consejeros Juveniles y Docentes-tutores Virtuales que ya fueron mencionados en el Capítulo III de la investigación y respecto de los cuales ya se ha destacado el rol fundamental y necesario que tienen en la operatividad y ejecución del Plan.

Por otra parte, desde una perspectiva más amplia, se distinguen las articulaciones diseñadas para la participación colaborativa de actores a los que categorizamos como no gubernamentales. Entre ellos, se incluye a las entidades gremiales y sindicatos de trabajadores, empresas privadas de distintos rubros y organizaciones barriales. Sin embargo,

⁹³ Op. cit, p. 39

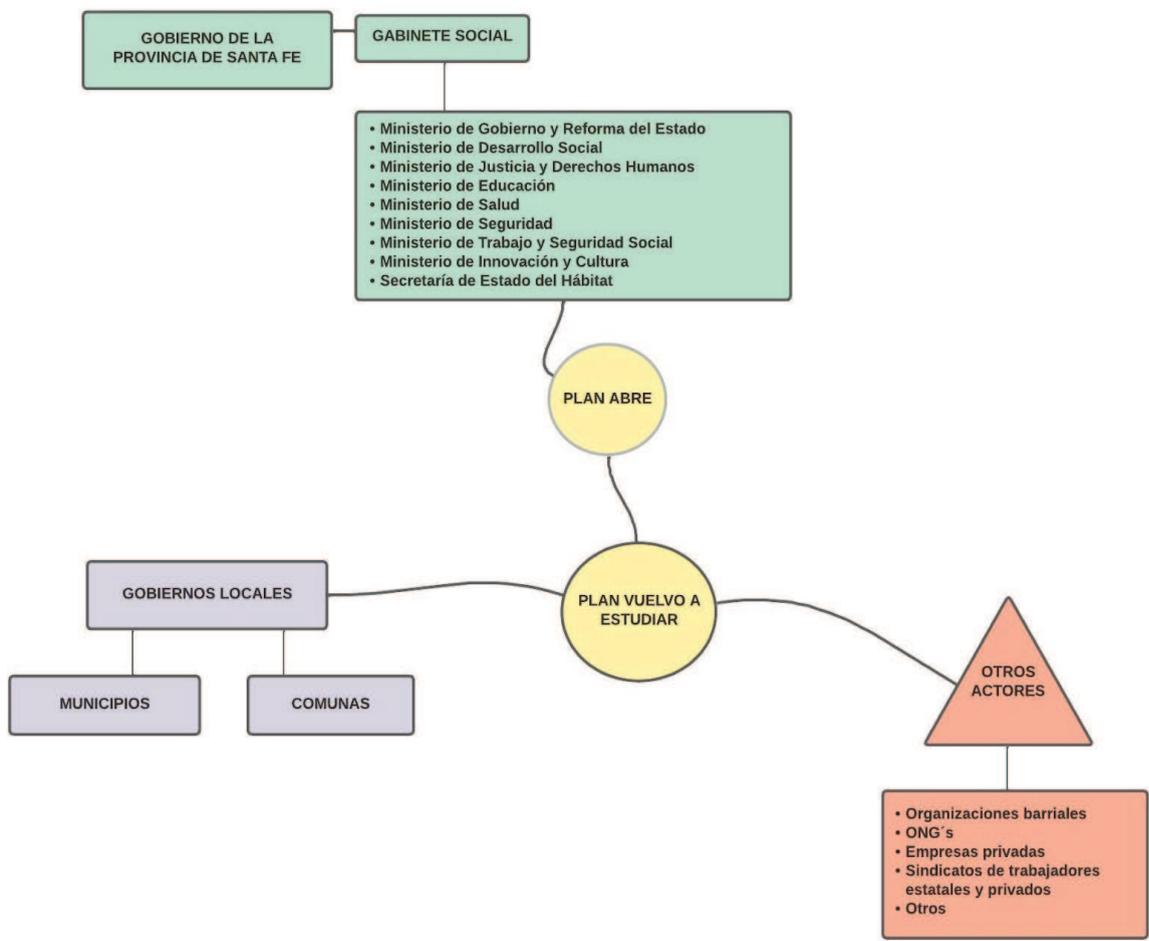
⁹⁴ Op. cit, p. 29

es importante determinar que los deberes y nivel de responsabilidad en su intervención de éstos difiere de la que recae sobre las Administraciones Públicas en razón de que éstas revisten el carácter irrenunciable de ser garantes de la tutela efectiva de derechos de los ciudadanos.

1.3. Esquematización de la red de actuación conjunta de distintos actores en el marco de aplicación del Plan Vuelvo a Estudiar

A partir de los desarrollos doctrinarios que han sido expuestos y analizados para el desarrollo de la investigación, se ha diseñado un esquema para poder visualizar con mayor perspectiva la interacción de los distintos actores que se interpelan para la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar.

Cuadro N° 4 - Red de actuación conjunta multinivel



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO V

1.1. Análisis de la labor normativa para el diseño e implementación del Plan Vuelvo a Estudiar

En esta sección se pretende trazar un recorrido por la normativa invocada por las autoridades que elaboraron el Plan, reconociendo cuál es el sustento formal que se buscaba para el mismo. Por otra parte, se identificarán los instrumentos especialmente emitidos para su ejecución.

1.1.1. Ley Nacional de Educación N° 26.206

La Ley Nacional de Educación N° 26.206 sancionada en el año 2006 es el marco en el cual se estructura todo programa, plan y acción concreta de una Administración Pública en relación a la tutela especial del derecho a la educación de los ciudadanos. En su artículo 1°, la Ley deja sentado su marco de actuación en relación a disponer la regulación del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14⁹⁵ de la Constitución Nacional y por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados a partir de la reforma constitucional del año 1994.

Puntualmente, en el caso de análisis, resulta relevante el artículo 4 en virtud de establecer la obligación y responsabilidad de todos los niveles de gobierno de garantizar la educación de todos y todas los y las habitantes del país caracterizando que debe ser “*integral, permanente y de calidad*” y, además, determinando la necesidad de garantizar “*igualdad, gratuidad y equidad*” en su ejercicio.

Por su parte, el artículo 11 realiza una enumeración de los fines y objetivos de la política educativa nacional, entre los cuales se destacan los incisos a, b, c, e y h⁹⁶ a partir de la

⁹⁵ Artículo 14 Constitucional Nacional: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

⁹⁶ a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales; b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto

lectura de las entrevistas y documentos oficiales elaborados por las autoridades a cargo del Plan.

Asimismo, son destacadas las disposiciones comprendidas en el Capítulo IV del Título II en cuanto refieren específicamente a la educación secundaria. En el artículo 30 se asientan los objetivos que presenta el nivel, determinando lineamientos generales a cumplir y respetar y, adicionalmente, el artículo 32 impone al Consejo Federal de Educación (CFE) la obligación de dictar las disposiciones básicas a garantizar por cada jurisdicción y allí, en su punto f, se habilita el marco de actuación en relación a *“La inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena”*.

Finalmente, en su Capítulo IX del Título II regula la educación permanente para jóvenes y adultos, sección que resulta respaldatoria de las intervenciones diseñadas a partir del Plan, fundamentalmente en virtud de las particularidades de la franja etaria de la población que es objetivo de éste.

En el artículo 46 se define la modalidad plasmando la filosofía que persigue en los siguientes términos: *“es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida”* y, complementariamente, el artículo 48 enumera los objetivos y criterios que deben considerarse para el diseño de la organización curricular e institucional en dicho contexto, destacándose los incisos f e i⁹⁷ por abordar puntualmente aspectos que abarca el Plan en sus distintas líneas, tales como la innovación de “salir en busca” de quienes están fuera del sistema (línea Territorial), la flexibilización a través de la incorporación de la tecnología para ampliar la cobertura (línea Virtual) y la vinculación con ámbitos laborales para llegar a trabajadores y trabajadoras que no hayan culminado sus estudios brindando la posibilidad de hacerlo en dicho espacio (Tiempo de Superación).

para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores; c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural; e) Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad; h) Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.

⁹⁷ f) Diseñar una estructura curricular modular basada en criterios de flexibilidad y apertura; i) Desarrollar acciones educativas presenciales y/o a distancia, particularmente en zonas rurales o aisladas, asegurando la calidad y la igualdad de sus resultados.

1.1.2. Resoluciones del Consejo Federal de Educación

El Consejo Federal de Educación -en adelante, CFE- fue creado por la Ley Nacional de Educación N° 26.206 y se encuentra regulado por las disposiciones previstas en el Capítulo III del Título X. Es un organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, y ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional.

En el ejercicio de su actividad el CFE se expresa a través del dictado de Resoluciones que, siguiendo lo dispuesto en el artículo 118, son de carácter obligatorio cuando la Asamblea⁹⁸ así lo disponga.

Algunos de dichos instrumentos han sido marco normativo para los lineamientos del Plan y, en consecuencia, resulta pertinente su individualización.

En orden cronológico de emisión, referimos en primera instancia a la Resolución N° 32 del 29/11/2007 que aprueba el Acuerdo Marco de Educación a Distancia para la Educación Primaria, Secundaria y Superior, sobre la base de la cual se diseña la línea del Vuelvo Virtual -con la opción de semipresencialidad- adaptando el modelo tradicional de cursado a las circunstancias particulares para las cuales fue pensado y que han sido abordadas en el Capítulo III Sección 1.4.

Asimismo, nos encontramos con la Resolución N° 84 del 15/10/2009 que aprueba el documento denominado “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” entre los que se singularizan las referencias al cambio de sentido en las formas de organizar la vida escolar para la enseñanza y experiencia de los destinatarios estableciendo un pedestal para pensar la obligatoriedad y la universalización de la escolaridad secundaria⁹⁹. Encontramos allí una referencia disparadora de un cambio de paradigma en las formas de intervención pensadas por las distintas Administraciones Públicas en términos de invitar a la innovación para transformar los modelos clásicos o tradicionales existentes y, en muchos casos, insuficientes para adaptarse a las realidades que presenta el contexto de la sociedad del siglo XXI.

Adicionalmente, observamos referencias a la Resolución N° 103 del 24/06/2010 por el que se aprueba el documento “Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria” instando a las jurisdicciones a actuar

⁹⁸ Los órganos que integran el Consejo Federal de Educación son: a) La Asamblea Federal es el órgano superior del Consejo. Estará integrada por el/la ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional como presidente, por los/as ministros o responsables del área Educativa de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres (3) representantes del Consejo de Universidades; b) El Comité Ejecutivo y c) La Secretaría General.

⁹⁹ Resolución N° 84/2009 CFE, punto 96, p. 26

asumiendo como *“desafío ético y político”*¹⁰⁰ la garantía del derecho a educarse de la sociedad. Sobre dicha premisa, se enumeran una serie de propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares para ser incorporadas en cada ámbito territorial. Entre ellas resultan trascendentes los puntos que instan a ofrecer alternativas para atender las situaciones de exclusión social y educativa en la cual se encuentran algunos y algunas estudiantes, sugiriendo el diseño de políticas *“interinstitucionales y/o intersectoriales, para activar y poner en relación diversos recursos del Estado, de organizaciones civiles y de las comunidades”*¹⁰¹. Así, se vislumbra la invitación a un escenario de actuación conjunta entre distintos actores del sistema para dar atención a la tutela efectiva de derechos.

Por último, se destaca el punto 6 que enuncia: *“Implementarse exclusivamente a partir de la demanda real relevada en una zona determinada”*¹⁰² método que fue utilizado por el Ministerio de Educación para establecer las primeras acciones de intervención del Plan en su línea Territorial, las que han sido abordadas detalladamente con anterioridad pero puntualmente referimos al relevamiento de datos a partir del SIGAE y la selección de ciudades y barrios priorizados para iniciar la ejecución del mismo.

1.1.3. Normativa de la Provincia de Santa Fe

De la lectura de los documentos oficiales del Plan, surgen dos decretos provinciales invocados como marco normativo para su elaboración y ejecución. Por un lado, el Decreto N° 4297 del 20/12/1976 por medio del cual se aprobó el Bachillerato Acelerado para Adultos y que ha sido referido como el regulador de la modalidad de cumplimiento del trayecto educativo secundario de los trabajadores y trabajadoras que lo deseen, en el caso de la línea Tiempo de Superación.

Por otro lado, se alude al Decreto N° 181 del 19/02/2009 que dispone la aprobación del Régimen de Evaluación, Calificación, Acreditación y Promoción de Alumnos que cursan la Educación Secundaria Obligatoria, modificando el establecido hasta dicho momento. Esta referencia es sumamente relevante en virtud de que el reconocimiento de la aprobación del ciclo escolar obligatorio del nivel secundario a los alumnos y alumnas que lo hagan a través

¹⁰⁰ Resolución N° 103/2010, Anexo I, p. 4

¹⁰¹ Op. cit., p. 5

¹⁰² Op. cit.

del Plan se enmarca en los supuestos de excepción previstos en el Régimen de asistencia, justificaciones y condiciones de regularidad de alumnos de la escuela secundaria obligatoria que es parte del precitado Decreto como Anexo III.

En tal sentido, se genera el contexto para sustentar las particularidades de cumplimiento que plantea el Plan, en sus distintas líneas, comparativamente con las condiciones previstas para los alumnos y alumnas que cursan sus estudios mediante el sistema “tradicional”.

1.1.4. Normativa específica del Plan Vuelvo a Estudiar

En el proceso de búsqueda y recopilación de información para la investigación, se procuró dar con instrumentos normativos específicamente elaborados estableciendo los lineamientos generales de diseño y posterior ejecución, abarcando las tres líneas estratégicas del mismo. Como resultado, se accedió a los denominados “Documentos oficiales” elaborados por el Ministerio de Educación como informes de gestión, los cuales resultaron fuente informativa principal y casi exclusiva para el desarrollo del presente.

Asimismo, su abordaje conceptual se encontró planteado en documentos elaborados por los titulares del Poder Ejecutivo, principalmente en la etapa de gestión del Ing. Miguel Lifschitz (2015-2019), enmarcando al Plan como parte de una política de intervención del Estado amplia y diversificada en materias.

En particular, es referido en el marco del Plan ABRE definiéndolo como “*nave insignia*”¹⁰³ en materia de derechos educativos pensado con “*una lógica territorial compartida y de surgimiento intersectorial común*”¹⁰⁴ y, además, vinculándolo en su ejecución con otros ejes de acciones del gobierno tal como el llamado ABRE Familia¹⁰⁵.

Igualmente, se destaca su importancia como política pública provincial en el material producido y titulado “Contribución de Santa Fe a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, elaborado como consecuencia del compromiso asumido por la Provincia de Santa Fe para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -aprobada en

¹⁰³ Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Gabinete Social, Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas - La experiencia del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe, mayo de 2019, p. 118

¹⁰⁴ Op. cit.

¹⁰⁵ ABRE Familia es el tercer eje del Plan ABRE que se incorpora en el año 2016 con una mirada centrada en el grupo familiar a partir de una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos. Este eje incluye la realización de entrevistas estructuradas a las familias de cada uno de los barrios en que se incorpora este componente.

septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas-. Allí, se contextualiza al Plan puntualmente relacionado con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4¹⁰⁶, destacándose los esfuerzos dirigidos a la garantía de acceso y permanencia a la escolaridad obligatoria para jóvenes y adultos¹⁰⁷.

De modo que, encontramos que los lineamientos, bases y principios del Plan han sido contruidos y documentados en distintas instancias de proclamaciones por parte de las autoridades provinciales, destacándose siempre dentro del conjunto de políticas públicas diseñadas y aplicadas con proyección en todo el territorio provincial.

En la órbita específica del Ministerio de Educación, se han encontrado distintos actos administrativos (Decretos y Resoluciones Ministeriales) que fueron “posibilitadores” de la ejecución del Plan y de su efectiva realización, es decir, instrumentos dictados para la materialización de las ideas y conceptualizaciones teóricas. Estos -a nuestro entender- se fueron desencadenando acorde a las necesidades que se fueron haciendo latentes desde sus inicios y durante todo el proceso de aplicación.

Entre algunos de los instrumentos que se denotan más relevantes -por su invocación por autoridades oficiales en diferentes instancias- encontramos el Decreto N° 3446 del 28/11/2018 de la Provincia de Santa Fe por el cual se aprueba la Estructura Orgánica de la Escuela de Enseñanza Media Para Adultos N° 1330, buscando institucionalizar la línea estratégica del Plan Vuelvo a Estudiar Virtual. Dentro de los “Considerandos”¹⁰⁸ que integran el acto, encontramos que se brinda fundamento a partir de los lineamientos, criterios y orientaciones generales y específicas para el desarrollo de estudios de nivel secundario a distancia, que se habían aprobado en fecha 29/11/2007 mediante la Resolución N° 32 del CFE, por la cual se aprobaba el Acuerdo Marco de Educación a Distancia para la Educación Primaria, Secundaria y Superior.

Sin embargo, en fecha 19/12/2018, mediante la Resolución N° 346, el CFE aprobó otro Acuerdo Marco de Educación a Distancia para los niveles primario, secundario y

¹⁰⁶ Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

¹⁰⁷ Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, Lifschitz, Miguel, Contribución de Santa Fe a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 1ra. edición, Santa Fe, 2019, Libro digital: ISBN 978-987-4013-10-, p. 43 y 44

¹⁰⁸ “*Que la Resolución CFE N° 32/07 en su Anexo I establece los lineamientos, criterios y orientaciones generales y específicas para el desarrollo de estudios de nivel secundario a distancia, con opción semipresencial; elaborándose el documento en cuestión atendiendo a componentes específicos que propone dicha norma para garantizar la organización de la gestión académica y técnico administrativa de esos proyectos; Que la conformación de Equipos Institucionales responde a la necesidad de organizar y desarrollar "un dispositivo integral en el que se establecen las relaciones entre los actores participantes y las formas de comunicación que son imprescindibles para implementar el proyecto" (Resolución CFE N° 32/07)*”

superior en las diferentes modalidades reguladas y reconocidas por la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y -especialmente- se establece que, en función de la cohesión y articulación del sistema educativo nacional y en consonancia con el artículo 15¹⁰⁹ de la referida Ley, todas las propuestas educativas desarrolladas bajo esta opción pedagógica de nivel primario y secundario de la Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, tenían que sujetarse a ese régimen, circunstancia que no surge de la normativa dictada en territorio provincial.

Por otra parte, detectamos la referencia a las Resoluciones N° 0029 del 21/12/2015 y su ampliatoria N° 0312 del 15/03/2016. Éstas son identificadas como reglamentarias del “Plan Vuelvo a Estudiar Virtual”¹¹⁰, sin embargo -de la lectura de su texto- surge que, por la primera, se asignan a la Escuela de Enseñanza Media para Adultos N°1330 de Rosario la cantidad de seiscientos treinta y dos (632) horas cátedra que se habían afectado oportunamente mediante la Resolución Ministerial N° 1752/2015 para el Plan Vuelvo a Estudiar, sin otra solución, ordenamiento, objetivos, previsiones o prescripciones aplicables a ese Plan como acción concreta. Además, efectúa el relevo de diversos agentes de sus tareas habituales para desempeñarse en la órbita del Plan, aunque sin especificar las funciones.

Finalmente, por la segunda de estas Resoluciones, se amplían los términos de la primera, dejando establecida la asignación de horas y/o relevos del personal que consigna para desempeñarse en el Equipo de Gestión que compone la estructura de la Escuela de Enseñanza Media para Adultos N° 1330.

¹⁰⁹ “El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan”

¹¹⁰ “VISTO: El Expediente N° 00401-0261724-1 del registro del Ministerio de Educación, mediante el cual la Secretaría de Planificación y Articulación Educativa gestiona la creación de la Estructura Orgánica de la Escuela de Enseñanza Media para Adultos N° 1330 “Plan Vuelvo a Estudiar Virtual”, que fuera reglamentado por Resolución N° 029/15 y su ampliatoria N° 0312/16 de la Cartera Educativa”

CAPÍTULO VI

1.1 Fortalezas y debilidades del Plan Vuelvo a Estudiar desde la mirada del Derecho Administrativo del siglo XXI

Del análisis de la normativa recabada y documentada, entendemos que la dinámica de conformación del Plan -desde el punto de vista reglamentario- tuvo lugar como una sucesión de actos administrativos individuales que desencadenaron en acciones concretas, tales como la afectación de horas cátedra y relevos de agentes para desempeñarse en el marco del mismo. En efecto, nos encontramos con un escenario de intervenciones dinámicas y específicas que no cuentan con un marco normativo general que sirviera de referencia a partir del establecimiento de lineamientos básicos comunes, a cumplimentar en el dictado de cada una.

En esta línea, entendemos que se presenta uno de los puntos débiles del Plan. Esto es, la falta de un marco reglamentario general que lo institucionalizara y, en consecuencia, lo incorporara en el sistema educativo provincial, transformándolo así de política pública de un gobierno determinado a política pública formalizada e integrada, como parte de las ejecuciones de la Administración Pública Provincial -independientemente del partido político a cargo en cada momento-.

En otras palabras, consideramos que hubiera sido un gran acierto el dictado de un acuerdo marco o reglamento general en el cual se pudieran asentar los principios y ejes rectores del Plan, sustentadores del mismo, para consolidarlos como una acción de intervención estatal sostenible a pesar del transcurrir del tiempo y de las autoridades a cargo de su implementación.

Complementariamente a sus bases sustanciales, se estima necesaria la regulación de los elementos que se definen como esenciales para su operatividad, refiriendo así a los actores convocados a participar, consignando sus misiones, funciones, derechos y responsabilidades. Así como también, lo vinculado a las adaptaciones estructurales necesarias dentro de la institución educativa, que fue instada a adecuarse a nuevas reglas y formas distintas a las tradicionalmente concebidas.

En relación a ello, podemos realizar una distinción en cuanto al tratamiento que han recibido las distintas líneas estratégicas del Plan. Por un lado, notamos que las líneas Territorial y Tiempo de Superación no tuvieron un abordaje desde el punto de vista

reglamentario que les diera la institucionalización necesaria. Por su parte, la línea Virtual tuvo una regulación que podríamos considerar como incipiente y no suficiente ya que se limitó a la aprobación de la estructura orgánica de la E.E.M.P.A N° 1330, establecimiento educativo creado para ser “sede” operativa y funcional de la misma. No obstante, de la lectura de los fundamentos y referencias normativas que sustentan al Decreto N° 3446/2018, advertimos que se encuentra circunscrito en la Resolución N° 32 del CFE la cual fue modificada por la Resolución N° 346, emitida con posterioridad y no se produjo, en consecuencia de ella, el reajuste necesario para sujetarse a dicho régimen¹¹¹. Asimismo, notamos que para su dictado no se recabaron las intervenciones exigidas a tales fines por las disposiciones provinciales, a saber: dictamen jurídico de la Fiscalía de Estado de la Provincia -Decreto N° 132/1994, no reformado por Decreto N° 1255/2008- y parecer del órgano rector en materia de recursos humanos y función pública conforme art. 158 incisos i) y j) de la Ley N° 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado.

Por otra parte, destacamos lo interesante que hubiera sido que tales desarrollos reglamentarios se dieran a partir del debate conjunto y participativo de todos los niveles y ámbitos que referimos como sujetos y entes involucrados en la ejecución del Plan, es decir, Ministerios Provinciales, Municipios y Comunas, sindicatos de trabajadores estatales y privados, empresas del sector privado, ONG’S, organizaciones barriales, entre otras. El Plan en sí mismo, fue pensado como una convocatoria a actuar conjuntamente y colaborativamente con el objetivo común de amparar el derecho a la educación de la comunidad, en general, y de los jóvenes y adultos, en particular. Por tal motivo, sobre la base de dicho entendimiento, destacando las ventajas que trae consigo este tipo de intervenciones estatales en problemáticas determinadas, se sustenta la necesidad de que estas tengan un fundamento teórico-reglamentario que las haga perdurables y las consolide como políticas públicas estatales.

Consideramos que, allí mismo se materializa un gran desafío en razón de las capacidades de gobierno que dependen del tipo de relaciones establecidas para articular una red de actuación múltiple, ya que se genera un escenario complejo a partir de la incorporación de un número creciente de actores y el reconocimiento de un -cierto- poder de decidir no monopolizado sino que compartido y distribuido entre todos¹¹².

¹¹¹ Situación fáctica analizada con mayor detalle en el apartado precedente, al cual remitimos.

¹¹² Bertolaccini, I.; Herrera, M.; Rodríguez, J. y Teglia, P., Op cit, p. 80

Como contracara de las cuestiones referidas, se esbozan los lineamientos de lo que estimamos como fortalezas del Plan. En ese sentido, la intención de generar un entramado de intervenciones de distintos niveles de las Administraciones Públicas y la participación de otros no agentes no estatales tiene una vinculación directa con la incorporación de principios y bases propias del Derecho Administrativo del siglo XXI que convoca a una actuación conjunta para la tutela efectiva del núcleo de derechos esenciales.

Así pues, vislumbramos en los documentos y discursos oficiales analizados, referencias al desarrollo del Plan que lo sustentaron como una línea de “inclusión socioeducativa” en términos de estar orientado específicamente a lograr la escolarización de una franja etaria específica, a partir de herramientas de intercesión que conllevan -particularmente- un modelo de Estado situado en el contexto social. Esto es, con un grado de cercanía e involucramiento con la realidad en la que habitan los individuos más profunda a la comúnmente pensada. Dicha peculiaridad, sobresale en el entendimiento de ser el inicio de un camino para pensar las políticas públicas -particularmente, las educativas-, incorporando una visión amplia, diversificada y actualizada para la efectiva y eficiente tutela de derechos conforme a las demandas de la sociedad contemporánea.

No obstante, en relación a la materialización de dichas ideas encontramos una cierta deficiencia en virtud de la dificultad en acceder a datos oficiales publicados que constituyan evidencias de los logros de su implementación y, así, el cotejo de la concreción real de los objetivos planteados.

Dicha escasez de resultados oficiales no permite evaluar el Plan en términos de eficacia y funcionalidad, lo que deriva en una gran problemática porque -entendemos- que las estadísticas son elementos esenciales en la proyección de una política pública con pretensiones de edificarse como política de estado consolidada.

En ese sentido, se han consultado las bases de datos oficiales del Ministerio de Educación que permiten obtener información relevante sobre la evolución de la serie histórica de matrícula en el nivel secundario durante el periodo de tiempo comprendido entre el año 2012 y 2020.

Tabla 1.
Matrícula de la provincia de Santa Fe según tipo de educación y nivel por ciclo lectivo. Años 2011 - 2020

Provincia de Santa Fe	Ciclo lectivo									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total provincial	835.365	830.811	828.512	835.250	851.409	860.672	868.719	876.957	892.404	880.781
Educación común	764.204	761.273	761.178	764.509	778.080	786.803	793.357	801.081	811.977	808.494
Inicial	106.120	106.553	107.904	109.230	110.975	112.560	115.790	119.657	124.123	122.836
Primario	390.506	385.758	379.813	377.303	380.127	378.849	377.560	376.775	378.651	381.935
Secundario	216.591	216.990	219.343	222.614	226.623	232.718	237.474	240.902	243.852	240.842
Superior	50.987	51.972	54.118	55.362	60.355	62.676	62.533	63.747	65.351	62.881
Educación especial	7.841	7.842	7.116	6.686	6.894	6.430	6.305	6.494	6.717	6.545
Est. temprana	656	654	676	663	709	709	643	729	730	683
Inicial	451	405	328	284	221	235	223	214	239	228
Primario	4.578	4.576	3.833	3.598	3.446	3.039	2.948	3.005	2.964	2.859
Post-Primario	2.156	2.207	2.279	2.141	2.518	2.447	2.491	2.546	2.784	2.775
Educación adultos	42.185	40.607	38.377	40.243	41.009	41.598	42.414	42.607	44.085	40.391
Primario	16.901	15.970	14.265	14.304	14.086	13.090	12.500	12.790	12.902	12.653
Secundario	25.284	24.637	24.112	25.939	26.923	28.508	29.914	29.817	31.183	27.738
Educación artística	4.616	4.782	5.713	5.486	5.867	6.203	6.589	5.900	6.572	6.655
Básico	1.616	1.795	2.335	1.992	2.012	1.744	2.001	1.180	1.755	1.753
Secundario	388	439	566	567	674	763	835	851	873	940
Superior	2.612	2.548	2.812	2.927	3.181	3.696	3.753	3.869	3.944	3.962
Otros servicios	16.519	16.307	16.128	18.326	19.559	19.638	20.054	20.875	23.053	18.696
Form. profesional	16.519	16.307	16.128	18.326	19.559	19.638	20.054	20.875	23.053	18.696

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa SIGAEWeb

Gráfico N° 1: Matrícula de educación común por nivel. Años 2011 - 2020



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa SIGAEWeb

A partir de la lectura de los datos obtenidos, observamos una tendencia incremental progresiva y sostenida a lo largo de los años en el número de estudiantes matriculados para el cursado del nivel secundario -limitando nuestro análisis a ese indicador por el de interés para

la investigación-. Sin embargo, en razón de que no hubo un trabajo conjunto entre los equipos de gestión del Plan y el servicio permanente de estadística del Ministerio, no es posible concluir que dicha tendencia ha sido producto o -al menos- ha tenido incidencia por los resultados positivos de su implementación.

Particularmente, esta indagación toma relevancia porque -aunque no se pretende efectuar un análisis cuantitativo de los resultados generados por la ejecución del Plan- permite complementar el análisis de los aspectos que muestran ciertas debilidades en su operatividad. Así pues, es imprescindible dar cuenta de los datos estadísticos surgidos como resultado de una política, plan o programa público para poder realizar una evaluación eficiente y concreta de su ejecución.

En palabras de Nerio Neirotti¹¹³: *“la evaluación siempre constituye un momento reflexivo de la acción, en el que entran a jugar las comparaciones entre lo buscado o deseado —es decir, lo normativo— y lo que se ha realizado, poniendo a prueba de este modo la estrategia implementada y los pasos operativos”*.

En este caso, ante la falta de estadísticas certeras y de calidad, la visión de los resultados puede configurarse como una lectura reducida y acotada de la implementación del Plan y de la apropiación que sus destinatarios hicieron de él.

Para finalizar, nos permitimos aclarar que la situación fáctica referida no necesariamente significa que las autoridades a cargo del Plan no hayan elaborado su propia base de datos y estadísticas sino que, en definitiva, se ha dado una falencia en la oficialización de la información que hubiera otorgado a la misma carácter público y su incorporación a la base de datos oficial del Ministerio de Educación. Ello, se constituye como una consecuencia más de la falta de institucionalización del Plan como política pública incorporada para su implementación permanente en el sistema educativo provincial.

¹¹³ Neirotti, Nerio, Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales, en 10mo. Curso Regional sobre “Planificación y Formulación de Políticas Educativas”, IIPE – Buenos Aires - Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires, 2007, p. 57

CAPÍTULO VII - CONCLUSIÓN

Hemos llegado a este apartado luego de un largo análisis de caso del Plan Vuelvo a Estudiar, desde su perspectiva de política pública y de la propuesta organizativa pensada para su operatividad en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe.

A continuación, mencionamos las ideas más concluyentes y destacadas:

- La elección del tema tuvo como esencial estímulo la vinculación con el derecho a la educación, el cual es considerado un derecho especial y componente destacado dentro de la categoría del núcleo mínimo de derechos fundamentales reconocidos a toda persona para la garantía de su dignidad, por su sola condición de tal.
- Su reconocimiento normativo es de tipo constitucional a partir de su enumeración entre los derechos que son reconocidos a todos los ciudadanos argentinos en el artículo 14 de la Carta Magna y, luego, fortalecido con la incorporación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos al sistema jurídico nacional, producido a partir de la reforma constitucional del año 1994. Asimismo, encontramos su regulación legislativa -esencialmente- a partir de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 sancionada en el año 2006, en cuyo texto se establece el derecho de enseñar y aprender en todo el territorio argentino, disponiendo los principios, derechos y garantías rectores y, además, las formas y modalidades de su ejercicio.
- Desde la perspectiva de los sujetos a cargo de la efectiva realización nos situamos en el ámbito de las Administraciones Públicas que se configuran como el brazo ejecutor e instrumental de la operatividad de los derechos y garantías establecidos por el plexo normativo. Destacamos el desafío que implica para éstas, el tránsito por la sociedad de la posmodernidad que empuja a actuar con herramientas acordes a la tutela efectiva de sus derechos. En tal sentido, se trata de abandonar modelos y estructuras clásicas o tradicionales -utilizadas hasta el momento y caracterizadas por ser rígidas- para abrir camino a formas de intervención flexibles, integradas y permeables a los nuevos escenarios que plantea el siglo XXI, los cuales son el

resultado -esencialmente- de la fuerte influencia de la sociedad capitalista y de la era de la globalización-

- En ese contexto de ideas, el Plan Vuelvo a Estudiar se posiciona una como política pública diseñada e implementada por la Provincia de Santa Fe, integrante del plan de gobierno del Frente Progresista Cívico y Social que estuvo a cargo de la conducción política de la misma entre los años 2008 y 2019 -aunque el Plan se gestó a partir del año 2013-.
- Se establece un paralelismo entre el Plan y las nuevas formas de intervención por parte de las Administraciones Públicas, a las cuales están convocadas a pensar para generar mayor proyección de la garantía de derechos de los individuos, con la mirada puesta especialmente en un sector determinado e inmerso en condiciones de vulnerabilidad motivada por distintos factores sociales.
- Desde ese punto de vista, se lo concibe como un instrumento válido y con potencial para alcanzar el objetivo planteado de ser una política de inclusión socioeducativa. Así pues, se diseñan acciones para eliminar los principales factores de exclusión social desde el ámbito educativo, considerado éste el motor fundamental para el desarrollo personal de la dignidad de cada individuo.
- Se observó que para su implementación resultó indispensable pensar en los que denominamos “nuevos actores” para diferenciarlos de los que tradicionalmente se desempeñan en el ámbito educativo. Así nos referimos -principalmente- a los Referentes Regionales, los Referentes Institucionales, los Consejeros Juveniles y los Docentes-Tutores Virtuales quienes, a partir del ejercicio un rol específico, posibilitaron la ejecución de cada una de las líneas de acción del Plan.
- Como resultado del estudio de las relaciones gubernamentales y no gubernamentales desplegadas para la implementación del Plan se destacan algunas cuestiones en particular: en primer lugar, el trabajo articulado del Ministerio de Educación con otros Ministerios de la misma provincia, generando así un primer nivel de intervención estatal con un objetivo común; teniendo en cuenta, además, que esa actuación se inserta en el marco de un plan de acción superior llamado Plan ABRE, involucrando otros programas y planes provinciales que diversifican el horizonte de actuación. En segundo lugar, la proyección de la intervención hacia los gobiernos locales -Municipios y Comunas-, instándolos a participar en forma activa y colaborativa con un objetivo común. Finalmente, el empoderamiento como

agentes importantes de entes no gubernamentales, tales como sindicatos de trabajadores (públicos y privados), ONG's, agrupaciones barriales y empresas privadas, respecto de los cuales se ha podido observar una destacada intercesión -principalmente- en tareas de difusión del Plan entre potenciales interesados a los que tiene alcance por ser su ámbito de trabajo y/o de cercanía y, además, colaborando en su real concreción -por ejemplo, a través de la cesión de espacios para el dictado de las clases-.

- Ese entramado de relaciones desplegadas -entendemos- es el propicio para generar el espacio para que tenga lugar la actuación conjunta multinivel para la tutela de derechos fundamentales a la que están convocadas las Administraciones Públicas actuales para transformarse en “capaces” en términos de atender las condiciones de vulnerabilidad de los individuos y avanzar así en la disminución de la brecha existente en la sociedad en relación a la tutela efectiva de derechos esenciales.
- Sin embargo, nos permitimos inferir que en cierta medida las ideas fundantes del Plan, sus objetivos principales y ejecución plena no tuvieron oportunidad de llegar a la expresión máxima de posibilidades. Ello se debe principalmente a que no se generó un marco reglamentario que institucionalizara su implementación en todos sus aspectos.
- En definitiva, la premisa de bandera del Plan “el Estado sale en busca de los alejados del sistema” queda neutralizado cuando -paralelamente- no se generan las condiciones técnico-jurídicas y prácticas para que eso se traduzca -finalmente- en políticas permanentes de incorporación y sostenimiento de jóvenes y adultos en el sistema educativo provincial, con atención integral de sus particularidades propias de su edad y, además, por otro factores económico sociales -tales como necesidades de inserción laboral a temprana edad, embarazo precoz, falta de recursos, falta de conectividad, entre otros-.
- En ese sentido, notamos que no se ha conseguido dar forma al Plan -desde el punto de vista estructural y organizativo- de modo que resulte viable la configuración de una red de actuación conjunta de carácter permanente, estableciendo las misiones, funciones, roles, derechos y obligaciones de cada uno de los niveles intervinientes. Pero, a pesar de ello, consideramos interesante destacar que sentó las bases para retomar y continuar con esa nueva perspectiva de intervención estatal.

- Resultaría inadecuado afirmar que con este trabajo se han agotado todas las esferas de indagación del Plan desde la perspectiva del Derecho Administrativo; sin embargo, es preciso acentuar que la intención que lo motivó -y sostuvo hasta las instancias finales- fue la búsqueda de alternativas que se traduzcan como herramientas eficientes y eficaces para la tarea de “hacer realizables los derechos”. Es decir, la transformación de los discursos en posibilidades reales de garantía de derechos -principalmente- del núcleo mínimo de derechos fundamentales que deben ser asegurados a toda persona.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista CEPAL, N°. 88, abril de 2006 disponible web. Ver. V. Abramovich, L. Pautassi, “El enfoque de derechos en la institucionalidad de las políticas públicas”, en V.Abramovich y L. Pautassi, compiladores, “La Revisión Judicial de las Políticas Sociales”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, p. 279-340

ALUCIN, Silvia. ¿Cómo mejorar la escuela secundaria para que sea más inclusiva?: Análisis del “Plan Vuelvo a Estudiar” de Santa Fe (Argentina). En *Avances en democracia y liderazgo distribuido en educación: Actas del II Congreso internacional de liderazgo y mejora de la educación*. Red de Investigación sobre Liderazgo y Mejora de la Educación (RILME). 2018, p. 514-516

ALUCIN, Silvia y MARIONI, Valentina, El Estado en el territorio. Un análisis de la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en la ciudad de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2017

BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. A&C – Revista de Derecho Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Año 14, N° 58, Octubre-Diciembre de 2014 p. 33-59

BARNÉS, Javier, El Derecho Administrativo como el verdadero Derecho de la sociedad: desafíos y consecuencias para el siglo XXI, trabajo presentado en XLI Jornadas Nacionales y XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, realizado en Paraná, Argentina, el 25 de noviembre de 2015

BERTOLACCINI, Luciana; HERRERA, María José; RODRÍGUEZ, Jazmin y TEGLIA, Paulina. Políticas públicas para una población vulnerable: evaluación del plan “Vuelvo a estudiar” en Rosario - Argentina, Revista chilena de Administración Pública: Estado, gobierno y gestión pública N° 26, 2015, p. 73-96

CALAMARI, Mirna; SACCONI, Mercedes; SANTOS, Marina Andrea. Políticas de "inclusión socioeducativa" en la Provincia de Santa Fe. Identificando algunas relaciones y núcleos problemáticos a partir del análisis del plan " Vuelvo a estudiar", publicado en Repositorio digital de la UNR, 2016. Disponible en <http://hdl.handle.net/2133/10417>

DÍAZ, Cristina. El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción, en VENESIA, J. (comp.) Políticas públicas y desarrollo local, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998, p. 1-32

Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos, Buenos Aires, marzo de 2007, p. 1-112

DUNN, W en Espinoza, O. Reflexiones sobre los conceptos de " política", políticas públicas y política educacional. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 17, 2009, p. 1-13

ESPINOZA, Oscar. Reflexiones sobre los conceptos de " política", políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17, 1-13, 2009

FERRAJOLI, Luigi, Sobre los derechos fundamentales. Cuestiones constitucionales, En Revista mexicana de derecho constitucional, Vol. 15, 2006

MINISTERIO DE GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Lifschitz, Miguel, Contribución de Santa Fe a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 1ra. edición, Santa Fe, 2019, Libro digital: ISBN 978-987-4013-10-1

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Decir presente. Plan Vuelvo a Estudiar: voces y miradas en torno a una experiencia de inclusión socioeducativa en la Provincia de Santa Fe, 1ra. edición, Santa Fe, 2017

MORATA, Francesc, Políticas públicas y relaciones intergubernamentales, en Documentación Administrativa N° 224-225, Barcelona, 1990-1991, p. 153-166

MUR MONTERO, Roberto, Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas en Revista Iberoamericana de Educación de la Organización de los Estados Iberoamericanos, Número 3, enero-abril 1994, p. 41-62

NEIROTTI, Nerio, Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales, en 10mo. Curso Regional sobre “Planificación y Formulación de Políticas Educativas”, IPE – Buenos Aires - Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires, 2007

PULIDO CHAVES, Omar Orlando, Política pública y política educativa: una reflexión sobre el contexto, en Revista Educación y Ciudad N° 33, ISSN 0123-0425 - Web-Online 2357-6286, Junio - Diciembre de 2017, p. 13-28

RIQUELME, Graciela C, HERGER, Natalia y SASSERA, Jorgelina S. La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: Entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, 2018

REYNA, Justo José, Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional, en Revista de Direito Administrativo & Constitucional, N° 44, Belo Horizonte, Editorial Fórum, abril-junio de 2011, p. 13-40

REYNA, Justo José, Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales, trabajo presentado en III Congreso de la RADOEDA, realizado en La Coruña, España, abril de 2013, p. 23-50

REYNA, Justo José, La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI, en Revista de Derecho Administrativo & Constitucional, N° 56, Belo Horizonte, Editorial Fórum, abril-junio de 2014

RIVERO-ORTEGA, Ricardo, La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación, INAP, España, 2012

ROBALLO LOZANO, Julio, Organización administrativa necesaria para lograr el Estado social de derecho, Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Colombia, 2002, p. 165-199

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional, Primera Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, Sobre el concepto de los derechos sociales fundamentales. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña, (19), 2015, p.7-41

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. Ius Humani: Revista de Derecho, ISSN: 1390-440X — ISSN: 1390-7794, Vol. 6, 2017, p. 95-105.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge, Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, CEPAL – Serie Población y desarrollo N° 5, Santiago de Chile, 2000, p. 1-79

ROTONDO TORNARÍA, Felipe, Consideraciones generales sobre organización administrativa, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, Uruguay, 2006, p. 71-88

TIRAMONTI, Guillermina en Calamari, Mirna; Saccone, Mercedes; Santos, Marina Andrea, La flexibilización como estrategia para la inclusión. Una aproximación a las políticas

de inclusión socioeducativa en la Provincia de Santa Fe, Publicado en el Repositorio digital de la UNR, 2014

TIRAMONTI, Guillermina y MONTES, Nancy (compiladoras), La escuela media en debate: problemas actuales y perspectivas desde la investigación, Manantiales, 1a edición, Buenos Aires, 2009

VITORIA, Satya Rosabal y CHINCHILLA, Fabiola Barrantes, Gestión educativa. Una mirada desde el paradigma de la complejidad en Revista Gestión de la educación, Volúmen 8, 2022, 1-16.

DOCUMENTOS OFICIALES NO EDITADOS

Documento del Plan Vuelvo a Estudiar de la Provincia de Santa Fe consultado en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/190728>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Educación, Informe de Investigación “Jóvenes de contextos vulnerables y su experiencia escolar. Visiones en escuelas medias con diferente formato institucional ”, diciembre de 2011

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación, Vuelvo a Estudiar. Plan de Inclusión Socioeducativa. Informe 2013.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación, Vuelvo a Estudiar. Plan de Inclusión Socioeducativa. Informe 2015.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Economía (Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública) y Ministerio de Educación (Secretaría de Educación), Vuelvo a Estudiar - Tiempo de Superación, Trayecto para trabajadores públicos provinciales que no finalizaron sus estudios secundarios

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Gobernador Miguel Lifschitz, 100 días 100 propuestas en marcha, marzo de 2016.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Gabinete Social, Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas - La experiencia del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe, mayo de 2019.

ANEXO

Breve referencia sobre la situación del Plan Vuelvo a Estudiar desde el año 2020 a la actualidad

Como referíamos anteriormente, la delimitación temporal de este trabajo es desde el año 2013 al 2019 en virtud de que, durante dicho período tuvo lugar el diseño e implementación del Plan. Sin embargo, consideramos pertinente efectuar una breve referencia a los sucesos acontecidos con posterioridad que nos permite contextualizar su situación actual.

En diciembre del año 2019 se produjo el cambio de autoridades políticas a cargo de la conducción del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe como consecuencia del triunfo electoral del CPN Omar Perotti, votado para ser Gobernador. A partir de dicho momento, el Plan Vuelvo a Estudiar -en sus tres líneas- perdió vigencia como consecuencia lógica de tratarse de una política pública propia de un gobierno determinado.

Desde ese punto de vista fueron -principalmente- caracterizadas las falencias y debilidades detectadas en proceso de construcción del Plan y que -a nuestro juicio- generaron condiciones que no posibilitaron su consolidación como una política pública provincial, con principios rectores firmes aplicables por todas las autoridades a cargo de la conducción del gobierno.

En los últimos tiempos, se ha tomado conocimiento de propuestas para su implementación en todo el país. Así, en palabras de la actual Diputada Provincial, Dra. Monica Fein: *“Queremos llevar el Vuelvo a Estudiar a todo el país. Presentamos en @DiputadosAR¹¹⁴ este programa de inclusión socioeducativa que permite que jóvenes y adultos terminen la secundaria”¹¹⁵*. Asimismo, se ha difundido en distintos medios periodísticos consultados en forma digital¹¹⁶.

Por lo que, está latente la intención de divulgar el Plan para su conocimiento y ejecución con proyección nacional por el impulso del sector político que agrupa a quienes estuvieron a cargo del gobierno de la Provincia de Santa Fe en el periodo 2008-2019 -denominado, en ese entonces, Frente Progresista Civico y Social- .

¹¹⁴ Refiere a la cuenta oficial de la Cámara de Diputados de la Nación en la red social Twitter

¹¹⁵ Mensaje publicado por la Diputada Fein en la red social Twitter consultado en <https://www.lacapital.com.ar/politica/monica-fein-propone-llevar-el-programa-vuelvo-estudiar-todo-el-pais-n10025104.html> en octubre de 2022

¹¹⁶ Entre las consultas realizadas destacamos: <https://lanoticiaprimero.com.ar/se-lanzo-el-vuelvo-a-estudiar-a-nivel-nacional/>; https://www.eldiarioar.com/opinion/vuelvo-estudiar-desafio-posible-acabar-desigualdad_129_9265013.html; <https://www.portaldemedios.com.ar/index/fein-propone-llevar-el-vuelvo-a-estudiar-a-todo-el-pais/>

En relación a ello, consecuentemente con el análisis efectuado en el desarrollo del presente trabajo y sus conclusiones, nos parece importante destacar la importancia de que la instancia previa a su “nacionalización” genere un escenario de diseño y desarrollo como política pública educativa desde una perspectiva de construcción de tipo horizontal, tal como pregona el derecho administrativo posmoderno. De esta manera, con participación de los distintos niveles de gobierno involucrados en la tutela del derecho fundamental específico y otros actores relevantes y, además, a partir del consenso colectivo en sus principios y ejes rectores, se posibilitará la “institucionalización” que -entendemos- no fue plenamente garantizada en el ámbito inicial de ejecución.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

Administración Pública, 5, 19, 24, 26, 27, 45, 47, 49, 56, 65, 68

Adultos, 38, 41, 53, 55, 56

C

Comunas, 23, 37, 45, 47, 57, 62

Consejo Federal de Educación, 4, 16, 41, 50, 51

Constitución Nacional, 5, 49

D

Decreto, 38, 41, 53, 54, 57

Derecho Administrativo, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 17, 18, 19, 24, 28, 44, 46, 56, 58, 63, 65,

67, 68 Derecho Administrativo Multidimensional, 4, 44, 46, 67

Derechos, 3, 9, 17, 18, 21, 23, 49, 61, 66

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21

Dirección Provincial, 30

E

Educación, 4, 10, 12, 13, 20, 21, 22, 23, 26, 34, 37, 38, 39, 41, 49, 51, 53, 55, 60, 61,
65, 66, 67, 69

Estado, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 37, 38,
52, 53, 54, 57, 58, 63, 65, 68

G

Gobierno, 22, 23, 28, 54, 69, 70

I

Inclusión, 41, 69

J

Jóvenes, 28, 55, 69

L

Ley, 4, 10, 49, 51, 55, 57, 61

M

Ministerio, 5, 6, 8, 11, 13, 15, 19, 22, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 41, 45, 47, 52, 53, 54, 55, 58, 60, 62, 69

Ministerio de Educación, 5, 6, 8, 11, 13, 15, 19, 22, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 41, 47, 52, 53, 54, 55, 58, 60, 62, 69

Municipios, 23, 37, 45, 47, 57, 62

O

ONG'S, 57

Organización administrativa, 25, 68

P

Plan Abre, 23

Poder Ejecutivo, 51, 53, 71

Política, 20, 67

Políticas públicas, 1, 3, 20, 24, 27, 65, 66, 67

R

Red, 13, 33, 48, 65

Referente Regional, 35

Resoluciones Ministeriales, 16, 54

S

Sociedad, 20

T

Tratados Internacionales, 18, 49, 61

V

Vuelvo a Estudiar, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 27, 30, 31,

32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 53, 55, 56, 61, 62, 65, 66,
69, 71

Vuelvo a Estudiar Territorial, 3, 32, 35

Vuelvo a Estudiar Tiempo de Superación, 39

Vuelvo a Estudiar Virtual, 3, 32, 40, 41, 42, 55

Vulnerabilidad, 27, 68