

Frente al límite del enfoque de derechos: la educación como política de prevención social del riesgo

Ana Pereyra*
Silvia Guemureman**

Resumen

El artículo señala la confluencia entre los marcos conceptuales que organizaron las políticas educativas de las últimas décadas centradas en la noción de inclusión con aquellos destinados a los sectores más vulnerables de la población conocidos como políticas de gestión social del riesgo. Se analizan las tendencias recientes de la educación argentina y su relación con políticas públicas como la Asignación Universal por Hijo y políticas socio-educativas como Conectar Igualdad y Plan FINES. Se propone una hipótesis en torno a las dificultades de la escuela para alcanzar la inclusión en los aprendizajes, compatibilizando dos principios en apariencia contradictorios como son la inclusión y las competencias. Posteriormente, se abordan los conceptos de riesgo y prevención como organizadores de otras “políticas sociales” orientadas a sectores vulnerables. Finalmente se destaca que en las prácticas institucionales el enfoque inclusivo no logró dar preeminencia a la construcción de los lazos sociales inherentes a la ciudadanía y que la lógica del enfoque de derechos se mantuvo en el plano de las competencias ligadas a la inserción – jerárquica y diferencial- en el mercado laboral.

Palabras clave: políticas educativas, enfoque de derechos, inclusión social, gestión del riesgo

*Doctora en Ciencias Sociales/FLACSO. Secretaria de investigación de la UNIFE. Coordinadora del Proyecto PREFALC: Master Internacional: Formación, Educación y Desarrollo Profesional. E-mail: anapereyra770@gmail.com

**Doctora en Ciencias Sociales/UBA. Investigadora Independiente del CONICET en el Instituto Gino Germani/UBA. E-mail: silviaguemureman@gmail.com

Regarding the limit to rights approach: Education as a social risk prevention policy

Abstract

This article points out the confluence between the conceptual frameworks that organized the educational policies of the last decades focused on the notion of inclusion and those aimed at the most vulnerable sectors of the population known as policies of social risk management.

Firstly, the recent trends in education in Argentina are analyzed. Thus, this article is then particularly concerned with social and educational policies as "Asignación Universal por Hijo" (Universal Child Allowance), "Conectar Igualdad" and "Plan FINES". In a third stage, a hypothesis is proposed around the school difficulties to achieve inclusion in learning. This hypothesis focuses between two apparently contradictory principles such as inclusion and skills. In a fourth stage, this article focuses on the concepts of risk and prevention as organizers of other "social policies" aimed at vulnerable sectors. Findings highlight that inclusive approach has failed in terms of institutional practices to give prominence to the construction of social ties inherent to citizenship and that the logic of rights approach has remained as regards skills linked to the - hierarchical and differential- integration into the labor market.

Keywords: education policies, right approach, social inclusion, risk management

Introducción

Las políticas de prevención social del riesgo desde un enfoque de derecho implicaron avances significativos en el acceso de sectores pobres de la población a las instituciones prestadoras de servicios. En el caso del sector educación, las mismas fueron impulsadas por un corpus legislativo que promovió la extensión de la educación obligatoria, por un aumento del porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) asignado al sector y por la recomposición de la situación salarial de los docentes en relación a otros profesionales con niveles similares de formación.

Sin embargo, las investigaciones evaluativas de estas políticas muestran un incremento en la segregación y en la mercantilización. El nivel de homogeneidad social dentro de las instituciones educativas aumentó a partir del éxodo de los sectores medios desde las instituciones de gestión pública a las de gestión privada que conllevó tanto al incremento de la heterogeneidad social interinstitucional como a la mercantilización. Este artículo se concentra en rastrear algunos de los conceptos que organizan las políticas de gestión social del riesgo y su correlato en prácticas institucionales. Se sostiene que la diversificación de la calidad de los servicios prestados por las instituciones públicas orada el carácter integrativo de la formación ciudadana ya que la lógica que impera en educación, como en el resto de las políticas sociales, es la de la producción de las competencias que favorecen la empleabilidad y no la de las mediaciones político institucionales productoras del lazo social que dan sustento a la comunidad política y al consiguiente rechazo de niveles crecientes de desigualdad social.

Tendencias recientes de la educación argentina

Desde el reinicio de la democracia el sistema educativo argentino se complejizó y expandió en todos los niveles. Si se toma el ciclo de los últimos 30 años, el nivel inicial fue el que tuvo el mayor aumento de matrícula seguido del nivel terciario. En el caso del nivel inicial, la democratización se vio fuertemente impulsada por la Ley de Educación Nacional (2006) que estableció la obligatoriedad

de la sala de 5 a lo que se sumó la reciente Ley 27.045/14¹ que adelantó el inicio de la escolaridad a los 4 años. El nivel terciario sumó a la expansión a inicios del período de la matrícula -contenida durante la dictadura por la represión y la suspensión total de la vida académica-, un crecimiento continuo vinculado a la diversificación de su oferta en base a carreras y trayectos formativos profesionalizantes.

Respecto al nivel primario, en la actualidad, la cobertura y el egreso es casi universal. La atención de los especialistas está centrada en las cuestiones de repitencia y sobreedad, es decir en los problemas de aprendizaje de la lectura, la escritura, la comunicación oral y la resolución de problemas que involucran las operaciones básicas, capacidades requeridas para el dominio de cualquier disciplina escolar. Pese a que la legislación de la última década promueve la extensión de la oferta de escuelas primarias de jornada completa, el porcentaje de la matrícula en dichas escuelas pasó en el total del país del 4,4% al 6,1% en el 2010².

El nivel de asistencia a la educación secundaria también creció sustancialmente en las últimas décadas. La tasa neta para las áreas urbanas pasó de 53% a 85% entre 1993 y 2003³ y ese valor se sostiene en la actualidad. El mejoramiento de las tasas netas fue mucho mayor entre los alumnos provenientes de los hogares más pobres. En el período 1998 – 2010, la matriculación en la escolarización secundaria aumentó un 18%, pero este incremento no fue equilibrado entre las modalidades: la modalidad común aumentó el 15%, mientras que la matriculación en la educación de jóvenes y adultos aumentó en dicho período el 47%. Si se analiza la evolución del egreso se observa que en total aumentó 5,6%, pero ese aumento se explica exclusivamente por la modalidad de jóvenes y adultos donde el incremento fue de 54% mientras que, en la modalidad común, el egreso decreció un 7,2%⁴. Se puede inferir una tendencia preferencial de los jóvenes de bajos recursos -que

¹Esta ley declara obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro (4) años y sustituye el artículo 16 de la ley 26.206/06.

²Anuario Estadístico del Ministerio de Educación de la Nación.

³En base a datos del SITEAL <http://www.siteal.iipe-oei.org/>

⁴Las tasas de crecimiento de la matrícula y el egreso se elaboraron en base a datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Educación de la Nación.

son los que la modalidad común tiene mayor dificultad para retener- por formatos escolares que se distancian de la organización gradual tradicional de la escuela secundaria y que les provee una titulación similar pero factible de ser alcanzada en menos tiempo.

Respecto al debate sobre la calidad educativa y, en particular, a las mediciones estandarizadas de los logros de aprendizaje, tanto las pruebas nacionales como las internacionales que se implementan en el país desde mediados de los años 90 muestran que alrededor de un tercio de los estudiantes no alcanzan los resultados esperados y que este porcentaje de estudiantes con bajo desempeño tiende a mantenerse pese a las actualizaciones de los diseños curriculares y las políticas de capacitación docente implementadas en los últimos años. Un dato a destacar es que el importante incremento de la participación en la escuela secundaria de estudiantes pobres no implicó un incremento de las brechas sociales en los logros educativos. Se democratizó notablemente el acceso sin que aumentara sustancialmente el porcentaje de estudiantes con un nivel bajo de desempeño y sin que se lograra revertir el condicionamiento social de los aprendizajes escolares.

Dos tendencias macroeconómicas acompañaron estas transformaciones: el aumento de los recursos asignados al sistema y la evolución salarial. El primer indicador calculado como porcentaje del PBI pasó de un promedio de 4% en la década del 90 a más de 6,5% en el 2012. En cuanto a los salarios docentes, mientras que en 1991 los docentes ganaban sólo un 6% más que el conjunto de los ocupados, en 2010 este porcentaje se había incrementado al 61% (Botinelli, 2012; Botinelli-Sleiman, 2014).

Las políticas socio-educativas

Estos avances en la democratización del acceso a la educación fueron promovidos por la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnica. Y en términos institucionales es necesario mencionar la creación del Instituto Nacional de Formación Docente que implicó la recuperación de la dimensión nacional ligada al gobierno de la formación docente.

Entre las políticas gubernamentales más relevantes orientadas a la inclusión educativa y a la reducción de las brechas digitales pueden mencionarse la Asignación Universal por Hijo (AUH⁵) y el Plan Conectar Igualdad. Este último consistió en la provisión de una netbook a cada estudiante y a cada profesor de las escuelas secundarias públicas del país y de los Institutos Superiores de Formación Docente. Por su parte los “Planes de Mejora de la escuela secundaria” estuvieron orientados a concentrar en una sola institución la dedicación docente, pero este cambio sólo afectó al 3% de los profesores.

La provisión masiva de netbooks a las escuelas secundarias implicó un cambio sustancial en la reducción de las brechas de acceso, a la vez, que puso en primer plano las distancias sociales en los usos de las tecnologías y en las posibilidades de los docentes que se desempeñan en contextos heterogéneos de incorporar a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la enseñanza de las disciplinas escolares.

El hecho de que el programa Conectar Igualdad no estuviera precedido de un programa de formación docente de la misma envergadura que el distributivo puso en primer plano en las investigaciones evaluativas el problema didáctico disciplinar y profesional en que se inscribió la inclusión de las netbook. La relación con el conocimiento, lo que los docentes se proponen que los estudiantes hagan como resultante de la actividad conjunta en las secuencias didácticas por ellos previstas no tienden a colocar a la clase en situación de producción de conocimiento sobre problemas que requieran la movilización de saberes sociales de referencia. En el caso de la enseñanza de las disciplinas sociales, por ejemplo, los documentos o las fuentes seleccionadas por los docentes para el trabajo en el aula responden a la estructura de textos destinados a ser preservados por su valor patrimonial (la nación, la revolución social, la soberanía territorial). Las prácticas revelan que, a partir de documentos en distintos soportes, se les propone a los estudiantes

⁵La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una política social y distributiva cuyos beneficiarios son los trabajadores informales, desocupados y del servicio doméstico que tengan hijos menores de 18 años, y las embarazadas.

la elaboración de un texto escrito que constituya un memorial, un texto para estudiar cuya estructura responde a las preguntas o dimensiones planteadas por el profesor y cuyas respuestas están disponibles en los documentos de referencia. Estos repertorios de prácticas de enseñanza escolar de las ciencias sociales y humanas pueden conducir a la adscripción afectiva a ciertos valores y al repudio moral a quienes no los respetan, pero es poco significativo lo que aportan a la comprensión del sentido de procesos sociales e históricos. Los documentos propuestos por la escuela aunque estén digitalizados y remitan a lenguajes audiovisuales no tienden puentes ni se cimentan en los dilemas de los jóvenes por lo que la relación de ajenidad con el conocimiento escolar no logra revertirse.

La AUH por su parte, se inscribe en un conjunto de políticas de transferencias de ingresos condicionadas. Como lo plantean Feijoo y Dávalos (en prensa), la racionalidad de los programas en relación con el tema de las condicionalidades parte de dos perspectivas diferentes, las formulaciones más clásicas de mejoramiento del capital humano y aquellas otras centradas en la perspectiva de derechos. Las condicionalidades consisten en la imposición de un intercambio entre familias y programas de manera tal que si estas cumplen con los requisitos, obtienen un ingreso monetario, mientras que si no lo hacen, son pasibles de que se ejerza un sistema de sanciones que puede implicar desde la suspensión temporaria a la baja definitiva.

Desde la perspectiva del capital humano, se parte de un modelo trabajo-céntrico y los programas se plantean como transferencias de ingresos transitorias que redundarían en la reinserción del sector informal en el formal de la economía. La educación juega allí un papel central desde una visión instrumental que la liga a la conformación de las capacidades requeridas por el mundo del trabajo. Sin embargo, el diseño de la AUH no provee ningún mecanismo que permita operar sobre la dimensión pedagógica. Se garantiza la presencia, pero no el aprendizaje. La contraprestación exige a las familias cuyos hijos fueron excluidos de la escuela la

reinserción en instituciones educativas que reciben a esos grupos sin un previo trabajo sobre la dinámica institucional que condujo a la exclusión.

En cuanto al enfoque de derechos, Abramovich y Pautassi (2006) señalan que:

... el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado <<ya que>> ser portador de derecho es en definitiva una calidad jurídica que le otorga a una persona facultades, deberes y omisiones estableciendo al tiempo sobre otros sujetos e instituciones, obligaciones y deberes. (p. 18)

De esta manera se intenta revertir vínculos de patronazgo o tutelaje implicados históricamente en las políticas sociales. La concepción del derecho queda ligada a la gratuidad de los servicios y por tanto opuesta a la dimensión mercantil. Se desdibuja en este horizonte semántico el carácter obligatorio de la educación y las consiguientes implicaciones recíprocas de la trama institucional que logran el sostenimiento de las trayectorias formativas por lo menos con la duración estipulada por la Ley.

En cuanto al efecto integrativo de las políticas de transferencias de ingresos no es posible afirmar con certeza que se reduzcan en forma creciente las brechas entre el sector contributivo y el no contributivo (Pautassi, 2010). Además, las investigaciones relativas a la segregación educativa en Argentina muestran que:

Todos los tipos de análisis utilizados proveen fuerte evidencia empírica de un aumento alarmante de la segregación escolar en la Argentina entre los años 1992 y 2010. Tanto en el nivel primario como en el nivel secundario se observa una intensa migración selectiva de los alumnos menos carenciados desde los colegios públicos a los privados, así como cambios en la composición socio-económica de la matrícula escolar. La dirección y magnitud de ambos efectos se encuentra detrás del notable incremento de la segregación escolar en la Argentina. (Jaume, 2013, p. 40)

¿Por qué las instituciones educativas no logran la inclusión en los aprendizajes?

Uno de los problemas más relevantes de la investigación educa-

tiva es el del condicionamiento social de los resultados escolares. Los estudios nacionales e internacionales orientados a medir “la calidad” de los sistemas educativos identifican a la condición social de los estudiantes como el factor más asociado a las habilidades o capacidades construidas en su trayectoria escolar.

Desde el punto de vista conceptual, Pierre Bourdieu elaboró una explicación sólida de la asociación entre condición social de origen y logros educativos. Ya a fines de los años '60, propuso que la escuela, como institución, reproducía el espacio social. Bourdieu sustenta su tesis a través de dos conceptos caros a su corpus teórico : *habitus* y *capital cultural*. Entiende por *habitus* a los “sistemas de disposiciones duraderas y transferibles” que funcionan como:

Principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin, sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente `reguladas` y `regulares` sin ser el producto de la obediencia a reglas, y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser producto de la acción organizadora de un director de orquesta. (Bourdieu, 1991, p. 37)

Pensemos, por ejemplo, en la conversación, la lectura en voz alta, la organización del tiempo o el juego.

A partir de esta conceptualización del *habitus* cabe preguntarse si el aprendizaje de las disciplinas escolares como la Lengua y la Literatura, la Biología o la Matemática, desarrolla la capacidad de aprender o la requiere. Lo que Bourdieu propone es que hay disposiciones exteriores a las disciplinas escolares que condicionan el aprendizaje, sin ser producto de él. Los *habitus* constituyen esos pre-requisitos que la escuela no enseña de modo explícito, pero son exigidos por las prácticas escolares y se constituyen de modo muy diferente según la posición social de origen que está determinada por el volumen del capital, su estructura (la composición en términos de capital económico, cultural o social) y por la trayectoria (ascendente – descendente) de la familia de pertenencia de los estudiantes.

El desigual resultado escolar no obedece a disposiciones in-

natas o individuales, sino al hecho de que antes de entrar en la escuela los niños han más o menos interiorizado maneras de ver y de pensar que les permitirán comprender lo que se hace en la escuela. Los *habitus* de los docentes son más próximos a los de los estudiantes que ocupan posiciones similares en el espacio social –en particular, en términos de capital cultural- y muy distantes a los *habitus* de los alumnos de las posiciones sociales más desfavorecidas.

Desde la perspectiva de Bourdieu, la escuela reproduce el espacio social: las distancias relativas entre las clases sociales. Se trata de una tendencia estadística más allá de las trayectorias individuales excepcionales que puedan producirse: los logros educativos de los sectores populares son menores porque las actividades escolares requieren de *habitus* que los alumnos de los sectores mejores posicionados tienen incorporados.

La pregunta central que se deriva del planteo de Bourdieu es: ¿la escuela *desarrolla* la capacidad de aprender o la *requiere*? Asumir que el dispositivo curricular de la escuela actual requiere capacidades que no han sido incorporadas por los niños de los sectores populares implica poner el eje en el pensamiento sobre el dispositivo curricular, sobre la institución y asumir que el conocimiento no es distribuible: es siempre la resultante de una actividad del sujeto, no hay aprendizaje sin implicación. En la escuela, es necesaria la implicación recíproca en la actividad conjunta entre docentes y estudiantes para que se alcancen los aprendizajes requeridos en un tiempo preestablecido.

Más allá de las políticas educativas: otras políticas sociales dirigidas hacia los mismos sectores

El espectro de políticas y programas dirigidos hacia adolescentes y jóvenes de sectores socialmente vulnerables adolecen de los mismos problemas. Se podría afirmar que su fracaso está implícito en su formulación, le es inherente. No se trata de infortunios en la fase de la implementación, ni consecuencias reñidas con las expectativas de base. Se trata más bien de efectos más bien pre-

dictibles de cara a la formulación de los propios programas que, en su matriz pergeñan su desdicha. Y esto es así porque suponen sujetos cuyos capitales sociales y simbólicos distan de los cánones exigidos para garantizar el éxito de la prestación. Requieren de sujetos activos que se responsabilicen de su propia suerte, que hayan internalizado en su socialización el carácter de la responsabilidad (habilidad para responder) y no la infalibilidad de la asistencia que los reifica en el lugar de beneficiarios y no de agentes. Los programas y políticas destinados a los adolescentes y los jóvenes de sectores socialmente vulnerables requieren de “sujetos empoderados” con usufructo de un capital social que no les depara su proceso de socialización y sus condiciones vitales.

En el espectro de estos programas, están los programas dirigidos a los “ni/ni”, es decir a los adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, que no están inscriptos ni en el mercado de trabajo ni en las instituciones educativas proveedoras de credenciales habilitantes para futuras inserciones laborales y trayectorias signadas por la circulación en la esfera de la legalidad. Estos adolescentes y jóvenes mientras permanecen en los limbos institucionales, en los umbrales de las zonas de exclusión y desafiliación, son visualizados como peligrosos y en tal sentido, no pueden salirse de los encasillamientos en que los ubican las matrices de riesgo social, superadores de aquellas de atribución de peligrosidad individual. Esta asimilación de la población “ni/ni” con segmentos de riesgos, hace susceptible a este colectivo de ser destinatario de *políticas de gestión de riesgos* en sentido amplio, esto es políticas de control social, políticas de seguridad en tanto políticas criminales de control de legalidad y reproducción del orden social y políticas de prevención del delito. En todos los casos se trata de acciones que en carácter de respuestas son elaboradas por las instancias públicas estatales para “resolver” problemas sociales, o cuestiones socialmente problematizadas.

Las políticas sociales, concebidas en términos de “respuestas”

a problemas sociales de agenda pública, en tanto políticas estatales, deben encuadrarse dentro de las funciones más amplias que desarrolla el estado. Conviene recordar que las funciones estatales, según señala Isuani (1985) -independientemente de la concepción de estado que se adopte- pueden resumirse en: 1) asegurar el orden y armonía social: Función político-ideológica destinada a prevenir, reducir y eliminar conflictos, especialmente aquellos que pueden significar una amenaza a la estabilidad de un determinado orden social; 2) crear condiciones para el proceso de acumulación; y 3) obtener apoyo político o legitimidad. La mayoría de las políticas estatales cumplen más de una función⁶.

Las políticas educativas compensatorias, y los programas destinados a la terminalidad educativa, como el FINES o el PROGRESAR mediante diseños que implican requisitos de contraprestación y beneficios de transferencias condicionadas se asemejan en gran medida a los programas de prevención del delito y otros programas de gestión de riesgos implementados que formulan sus objetivos de inclusión e integración social con menos eufemismos en clave de control social y disciplinamiento pero similares condicionalidades.

Sostener como hipótesis que en el abanico de estas políticas puede adivinarse una continuidad y que siempre, aun cuando se enuncien como políticas orientadas a la terminalidad educativa y a la capacitación en oficios, también son y, al mismo tiempo, políticas de gestión de riesgo, requiere de dos tareas: 1) examinar la noción de riesgo y la de prevención, y 2) tomar algunas de estos programas a modo de ejemplificación.

Acerca de la noción de riesgo y la noción de prevención

Ambas nociones aparecen implicadas en políticas públicas y tienen por destinatarios a "jóvenes en situación de vulnerabilidad

⁶Afirma Isuani, A (1985): "Las políticas sociales en términos funcionales, cumplen objetivos políticos, ideológicos y económicos"

social”, y en contextos conducentes al encuentro con el sistema penal a través de sus agentes primarios (las policías y fuerzas de seguridad). La concepción de riesgo de O'Malley (2006) es sugerente: “modalidad de gobierno de los problemas a través de la predicción y la prevención” (p.21). El riesgo es una técnica probabilística, con la cual se clasifican un cuantioso número de eventos a lo largo de una distribución. Los valores que arroja la distribución resultante se utilizan como instrumentos para realizar predicciones que reduzcan daños. Rose (2002), uno de los teóricos más lúcidos, afirma:

El pensamiento del riesgo domestica el azar, la suerte y la incertidumbre mediante una mutación paradójica. Reconociendo la imposibilidad de certeza sobre el futuro, simultáneamente hace cuantificable en términos de probabilidad esa falta de certeza. Y una vez que se ha cuantificado esa probabilidad de que suceda un evento futuro, pueden tomarse, y justificarse, decisiones sobre lo que hacer en el presente, informadas por lo que ahora parece ser un conocimiento seguro -aunque probabilístico- sobre el futuro. (p.214)

Nos recuerda Pasin (en prensa) que en las últimas décadas la idea de riesgo también ha sido invocada con frecuencia por diversos expertos y plasmada sin demasiada especificidad teórica en los diseños de políticas públicas, vinculadas a temáticas y problemáticas diversas que recortan *poblaciones de riesgo* específicas, destinatarias de intervenciones orientadas.

La lógica del riesgo radica en un interjuego de factores y señales. Pero, como nos recuerda Bianchi (2012), “se trata de la existencia probabilística y abstracta de riesgos; no se parte de una situación conflictiva observable por experiencia, sino que se la deduce a partir de una definición general de los peligros que se busca prevenir” (p. 90).

Las estrategias de gestión de riesgos, así entendidas, promueven modalidades de vigilancia asentadas en la detección sistemática, para anticipar e impedir la emergencia de un suceso no deseable (sea una enfermedad, una anomalía o un comportamiento desviado). Se asignan atribuciones de “riesgo” a colectivos específicos y los “jóvenes en riesgo”, son una de ellas.

No todos los teóricos sustentan idéntica concepción de riesgo. Según nos refiere Pasin (en prensa), se pueden resumir en tres

las grandes perspectivas teóricas que abordan el riesgo: el enfoque cultural constructivista, desarrollado en los trabajos de Mary Douglas; la perspectiva de la gubernamentalidad, propuesta por Michel Foucault (explorada y desarrollada de modos diversos en los trabajos de Castel (1984, 1986), O'Malley (2006), Dean (1996) y Rose (2007) entre otros); y la perspectiva desarrollada fundamentalmente en los trabajos de Beck y Giddens que entienden que la sociedad actual es en sí misma una "sociedad de riesgo", producto de un cambio epocal en la modernidad. Las versiones de riesgo invocadas tienen correlato en políticas criminales específicas, que en muchos casos no difieren en sus premisas prácticas aunque se identifiquen con nombres diferentes e incluso, sus referentes teóricos se incomoden ante el mote de "criminólogos": en los programas se encuentran enunciados objetivos de prevención situacional, prevención social, vigilancia de residentes, control comunitario, entre otras categorías sobre las cuales se puede intentar cerrar filas. Por eso Castel (2013), nos advierte sobre "los riesgos de confundir riesgos" (p.43).

Las políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: planes, programas, y acciones tendientes al gobierno y gestión de los adolescentes y jóvenes vulnerables

En investigaciones de nuestro equipo de investigación, realizamos un relevamiento de las políticas públicas del período dirigidas hacia adolescentes y jóvenes, circunscripto a las políticas penales, políticas de seguridad, políticas de prevención social y políticas de gestión de riesgos dirigidas hacia ese sector⁷. Gran parte del mismo se correspondió con el proyecto colectivo de "Políticas penales y políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro"⁸. Allí se analizaron los planes de prevención del delito, el programa de Comunidades socialmente vulnerables, los programas de los organismos técnicos administrativos nacionales o jurisdiccionales

⁷Se realiza esta aclaración porque el campo de las políticas hacia la juventud es fértil en producciones y ha florecido en los últimos años.

⁸Proyecto PIP Conicet GC, 2010-2013. Dirección: Dra. Silvia Guemureman

con ámbito de aplicación en la Ciudad de Buenos Aires dirigidos hacia niños, adolescentes y jóvenes, algunos otros programas diseñados desde los Ministerios de Desarrollo Social y de Seguridad, y también iniciativas legislativas como el Servicio Cívico voluntario⁹. La sistematización realizada se complementó, a su vez, con la lectura y análisis realizados por colegas que trabajan el mismo campo, muchos de los cuales participan en las Reuniones nacionales de investigadores en Juventud, que se vienen realizando desde el 2007, organizadas por la REIJA, Red de investigadores de Juventud en la Argentina, promovida por Mariana Chaves. En dichas reuniones, desde el Observatorio de Adolescentes y jóvenes, coordinamos el eje de políticas públicas, al que añadimos el agregado de “políticas sociales y políticas penales dirigidas hacia adolescentes y jóvenes”; las comunicaciones presentadas y discutidas en las sesiones de trabajo, han permitido conocer la implementación de programas de seguridad en algunas provincias argentinas como San Juan, Córdoba y Rosario¹⁰. Es a partir de todo este corpus que realizamos la composición del mapa de políticas públicas dirigidas hacia adolescentes y jóvenes durante el período 2001 al 2012.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Dirección de Juventud se propone el diseño de programas universales, es decir, dirigidos, en términos potenciales, a todos los jóvenes desde los 15 o 16 años. Universales en su declaración de principios, en sus propuestas programáticas, suelen ser programas focalizados

⁹Este relevamiento está documentado en Guemureman, S. (en prensa-a), especialmente Capítulos 5 y 6 y Guemureman, S. (en prensa-b), Capítulos 3 y 4.

¹⁰Vale mencionar las presentaciones de Freytes Frey-Kuperwaser, sobre el programa “Enviación”; de Garino Delfino, sobre el programa “Más y mejor trabajo”; de Medán, sobre gobierno de la juventud en riesgo y Comunidades vulnerables (detalle en <http://www.redjuventudesargentina.org/attachments/article/18/ACTAS%20III%20ReNIJA%20CONTENIDO.pdf>) y Plaza, Bonvillani y Lerchundi sobre las prácticas policiales y las políticas de persecución a los jóvenes en la Ciudad de Córdoba y Cozzi-Font, realizando una evaluación de la intervención de la gendarmería en Rosario en 2014 (aún no están editadas las ACTAS).

en jóvenes en riesgo de índole social. Los programas de la Dirección de niñez son focalizados y no se travisten de eufemismos universalistas, la palabra “riesgo” aparece en múltiples oportunidades en forma explícita.

Dentro de los Programas de la Dirección de Juventud, cabe mencionar al Programa para Emprendedores Juveniles (PEJ). Este programa brinda apoyo económico, capacitación y asistencia técnica para jóvenes que no estudien ni trabajen y quieran emprender actividades económicas). Otro programa es el de Orientación Vocacional y Ocupacional (destinado a jóvenes que quieran definir su futuro y estén desorientados), y también dentro del espectro de los programas universales, merecen citarse el de Promotores en Salud, las Escuelas del rock, y de Fútbol (que se pusieron en marcha y consolidaron durante el período), y el Programa de Festivales y la Organización de Eventos. El programa de Casa Joven tuvo en su inicio la misma finalidad: que los propios jóvenes sean promotores de acciones de cuidado de sí y hagan extensivo sus conocimientos a otros, así como la posibilidad de hacerse estudios de HIV (Virus de Inmunodeficiencia Humana) gratuitos y preservando su identidad. El traspaso de las acciones de cuidado de la salud al área sanitaria, tuvo como consecuencia que el programa fuera subsumido bajo el área de testeo de HIV. El Programa Agencia de Noticias, que operaba a través de internet, dejó de funcionar. El Laboratorio de inclusión profesional era un programa focalizado en la juventud incluida desde lo socio-cultural, pero con dificultades de acceso al mercado de trabajo, o sea un programa que atendía un problema real de un sector de la juventud, sin embargo, fue desactivado. Finalmente, uno de los programas más focalizados, la Casa del Paco, destinado a jóvenes adictos a esa droga, fue traspasado a la Dirección de Salud Mental.

En muchos de los casos, pareciera que la universalidad proclamada supone determinados sujetos ciudadanos con determinado capital simbólico y cultural que les permite apropiarse de las posibilidades que los programas ofrecen. Es decir, sujetos protagonistas de su propia vida, que asumen una posición activa en

relación a sus necesidades y proyectos vitales. Esta característica es propia de las dinámicas de individuación del modelo de política social de nuestra época. Al respecto, Merklen (2013) sintetiza características de las dinámicas de individuación:

a) no piensan al individuo en el marco de colectivos; b) se presentan como si fueran una prolongación de la política social clásica, poniendo en juego al binomio escucha-reparación; c) el objetivo, más que la integración, es la intervención sobre el otro, la construcción de un sujeto autónomo, responsable; d) persiguen un trabajo de subjetivación; e) trabajan sobre categorías problemáticas, pero se acercan a cada individuo de manera particular, en relación a su historia personal. "Animadas por las buenas intenciones, las políticas del individuo apuntan al loser, toman como población objeto a los perdedores, por el hecho de haber perdido, pero ya no se ocupan de las reglas de juego que llevan a unos a ganar y a los otros a perder" (p.76).

Merklen (2013) señala que no todas las categorías sociales están en condiciones de responsabilizarse y activarse, y tampoco de enfrentar un mundo cambiante y flexible; ya que a partir de esto, identifica dinámicas positivas y negativas de individuación que no se distribuyen ni aleatoria ni homogéneamente. Las políticas de individuo presuponen un sujeto cuyo perfil se asemeja más a la típica clase media de la ciudad de Buenos Aires, y por eso, aquellos que detenten capitales simbólicos y culturales menores suelen fracasar en los contratos de obligaciones y derechos que se establecen (actas acuerdo, convenios, etc.), quedando en el lugar de la falta y de la deuda: los jóvenes en tanto beneficiarios reciben ayuda y no derechos. Los jóvenes más que demandar activamente por el ejercicio de sus derechos tienen como horizonte poner un límite a la vulneración de los mismos.

En el caso de los programas de la Dirección General de Niñez, el sesgo de focalización es aún más evidente, ya que desde su concepción están diseñados para niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad social (Proyecto por Nosotros, Programa Adolescencia, Talleres); con necesidad básicas insatisfechas (Programa Puerto Pibes); en situación de calle (Equipo Móvil, Paradores, CAINA-Centro de Atención Integral de Niñez y Adolescencia), o con residencia en villas de la Ciudad de Buenos Aires (COO-

PA-Cooperativa de Producción y Aprendizaje, Taller de bajo Flores, etc.), o bien programas que están destinados a adolescentes en general, pero se ejecutan en barrios marginales, o en villas, admitiendo la exclusión previa al promover la inclusión presente (Programa de Casa de los Adolescentes). En la nominación de estos programas no hay eufemismos: aun en los talleres como el COOPA, la alusión directa a los residentes en las zonas aledañas restringe de posibilidades a cualquier otro joven que le interese la oferta de capacitación en talleres y oficios.

Todos estos programas atienden necesidades sociales y están focalizados claramente. Incluso el proyecto de *Cyberencuentros*, que plantea el achicamiento de la brecha digital entre los chicos de distintos sectores sociales, también opera en la realidad como un programa focalizado y dislocado de otras iniciativas que tienen el mismo propósito como Conectar Igualdad. La Dirección de Niñez y Adolescencia, al reconocer la vulneración de derechos como un punto de partida y anclada en la prerrogativas de la CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) de impulsar y coadyuvar a la instrumentación de medidas de acción positivas tendientes a revertir esa situación, plantea programas que se proponen modificar o al menos incidir en las situaciones de vulnerabilidad social y promover situaciones de ciudadanía de los niños y adolescentes. El enfoque de derechos declarado no siempre se realiza en la práctica de la implementación.

Los programas durante los últimos años se hicieron más restrictivos en términos territoriales: se comenzó a enfatizar en el requisito de ser residente de la Ciudad de Buenos Aires, esto es, se pretendió excluir de paradores, centros de día, de noche, casa de niños y casas de adolescentes a aquellos que no pertenecieran, para que no se conviertan en clientela parásita de la CABA, como sucede en las escuelas y en los hospitales públicos, que reciben una gran demanda de atención de población procedente del conurbano bonaerense. Esta es una manifestación recurrente por parte de los funcionarios y los operadores. En contraposición a esta exclusión, para aplicar al programa se incluye explícitamente a los adolescentes y jóvenes que residen en villas miseria, que

suman más de 50.000. La casi totalidad de los programas están orientados a atender al mismo segmento poblacional en las áreas de fortalecimiento personal, resguardo, restitución de derechos, búsqueda de terminalidad educativa, formación en habilidades a través de talleres de artes u oficios y alejamiento de situaciones de calle. A este espectro, solamente el Programa Adolescencia parece ser más inclusivo de otros adolescentes que habitan en el territorio de la Ciudad. Las problemáticas adictivas ya no son abordadas por la Dirección de Niñez y otros aspectos vinculados a salud, si bien existen instancias de tratamientos psicológicos y médicos que corresponden a otra área. Los programas, si bien su discurso es muy cuidadosos en el lenguaje, parten de la construcción del otro en tanto un diferente en situación de inferioridad –vulnerabilidad al que hay que asistir.

Los programas cubren un amplio espectro pero dejan intersticios que no son atendidos por ninguna de las direcciones, que según los propios referentes, tampoco articulan sus acciones entre sí (Guemureman y Fridman, 2009, 2012, 2014). Hay una gran cantidad de jóvenes que habitan en la CABA cuyo estatus como sujetos es reconocido por la ley y por los principios programáticos de las políticas, pero cuya ciudadanía aún está en proceso. Su atención cabalga entre políticas de corte asistencial -que los reducen a objetos, los asumen como beneficiarios como sujetos es reconocido por la ley y por los principios programáticos de las políticas, pero cuya ciudadanía aún está en proceso. Su atención cabalga entre políticas de corte asistencial -que los reducen a objetos, los asumen como beneficiarios pero no promueven en ellos la responsabilidad- y aquellos que pretenden responsabilizarlos partiendo de la premisa que el estatuto de sujeto de derechos ya es condición realizada y no un largo proceso que aún tiene que consolidarse. Para De Marinis (1998), los programas se ajustan a una estrategia bifurcada, consistente en:

... modulación, relajación de la mirada vigilante y controles *soft, diet* o bajas calorías para los sujetos *in*, por una parte, y creciente brutalidad y reforzamiento de la exclusión para los sujetos *out*, custodia prolongada y fuera de juego, por otra parte. (p. 34)

Consideraciones finales

Tal como sugiere el título de este artículo, cuando la educación es concebida como una política distributiva orientada a la prevención social del riesgo, el enfoque de competencias termina imponiéndose irremediablemente. El carácter integrativo de la formación, el proceso constitutivo de los lazos sociales que tienen como horizonte la comunidad política se desdibujan a favor del desarrollo de capacidades diferenciadas de inserción en el mercado de trabajo profundizando el carácter reproductivo de las desigualdades sociales por parte de las instituciones educativas.

Las políticas socioeducativas tales como AUH y FINES implicaron avances significativos en la expansión de la cobertura, la retención e incluso en la terminalidad a la vez que una profunda acentuación de la segregación educativa. La presencia obligada de sectores de la población que otrora eran expulsados de las aulas por los mecanismos de selectividad escolar, interpela a los docentes en el dominio de situaciones conflictivas en las aulas y los confronta cada vez a la necesidad de construir la capacidad de aprender de sus estudiantes en lugar de restringir su trabajo a los alumnos que la traen incorporada.

La inminente puesta en vigencia del Código Civil y Comercial sancionado (ley 26.994/14), a partir de agosto de 2015, sumará también un nuevo desafío ya que asigna responsabilidades de carácter civil a docentes y otros funcionarios en acciones que ocurran dentro de los espacios escolares, o fuera de ellos, pero cuyo origen sea escolar. Los docentes ya han empezado a manifestar preocupación por este aspecto y desde los gremios se han empezado a ofertar capacitaciones en el nuevo código civil y en las responsabilidades en que pueden incurrir por acción u omisión. De esta manera, sectores antes excluidos del sistema escolar y ligados a otras agencias estatales, como los tribunales y las oficinas zonales de protección de derechos, ahora conviven dentro de los espacios escolares diversificando y complejizando las dimensiones inherentes a los conflictos escolares.

La terminalidad educativa secundaria es la meta a alcanzar

para aquellos jóvenes que tienen aspiraciones de mejorar su inserción laboral. En tal sentido, las convocatorias periódicas de reclutamiento de fuerzas de seguridad, tanto las de policías comunales como provinciales, marcan la importancia de la credencial, máxime si se tiene en cuenta el salto cualitativo de ingresos que implica para un joven pasar de la percepción de la AUH al ingreso mensual asignado en carácter de subvención a la formación como efectivo de seguridad. Aquí es donde se trastocan los conceptos de inclusión social, gestión del riesgo y enfoque de derechos. Sobre la factibilidad de su integración en clave de ciudadanía es que aún queda un largo camino por recorrer.

En ese marco, el análisis de las políticas y programas dirigidos hacia los jóvenes de sectores socialmente vulnerables diseñados por organismos técnicos administrativos con competencia en el área específica, muestra que en el diseño de los mismos subyacen modelos de política social y los modelos de individuación. La reconstrucción analítica de los programas permite afirmar que los mismos responden a un modelo neoliberal de gestión privatizada de riesgos, apoyada en el empoderamiento de los jóvenes para que sean activos y se responsabilicen, repartiendo así el costo de la protección estatal. El perfil de los jóvenes destinatarios de programas, muestran características similares en todo el país, aun cuando la caracterización de los jóvenes pobres que habitan en la Ciudad de Buenos Aires es más benévola que la de los jóvenes que habitan en el conurbano bonaerense y en otras regiones con indicadores mayores de privación.

Referencias

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2006). *Medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto
- Bianchi, E. (2012). El problema del riesgo. Notas para la reflexión sobre los aportes surgidos de la usina genealógica en torno al concepto de riesgo en salud mental. *Revista Espacios nueva serie. Estudios de Biopolítica*, 7, 84-97.
- Botinelli, L. (2012). La recomposición de los salarios docentes y la posición relativa en la estructura de ingresos en el período 2003-2010. En *Jornadas de jóvenes investigadores en educación*. FLACSO, Ciudad de Buenos Aires.

Frente al límite del enfoque de derechos: la educación como política

- Botinelli, L. y Sleiman, C. (2014). ¿Cuánto gastan las familias en educación? El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIFE, 1, 1-6.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Castel, R. (1984). *La gestión de los riesgos. De la antipsiquiatría al postanálisis*. Barcelona: Anagrama
- Castel, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En C. Wright Mills et al., *Materiales de Sociología crítica* (pp. 219-243). Madrid: La Piqueta.
- Castel, R. (2013). Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard (comps.), *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 33-43). Buenos Aires: Paidós.
- Dean, M. (1996). Putting the technological into government. *History of the human Sciences*, 9(3), 47-68.
- De Marinis, P. (1998). La espacialidad del Ojo miope (del Poder). *Archipiélago. Cuaderno de la crítica de la cultura*, 34-35, 32-39.
- Feijoo, M.C. y Davolos, P. (en prensa). *Un estado del arte sobre los aspectos institucionales de los programas de transferencias de ingresos condicionadas*. La Plata: Editorial UNIFE.
- Guemureman, S. y Fridman, D. (2009). Eje de Políticas públicas. En *Estudios en juventudes en Argentina: I. Hacia un estado del arte 2007* (221-226). La Plata: Red de investigadores/as en juventudes de Argentina– Editorial de la Universidad de La Plata.
- Guemureman, S. y Fridman, D. (2012). Eje de Políticas públicas. En *Estudios en juventudes en Argentina: II. La importancia del conocimiento situado* (191-198). Salta: Red de investigadores/as en juventudes de Argentina - Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta.
- Guemureman, S. y Fridman, D. (2014). Eje de Políticas públicas, políticas sociales y políticas de seguridad. En *Estudios en juventudes en Argentina: III. De las construcciones discursivas sobre lo juvenil a los discursos de las y los jóvenes* (229-244). General Roca, Río Negro: Publifadecs Editores.
- Guemureman, S. (en prensa-a). *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Guemureman, S. (en prensa-b). *Adentro y afuera: Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad*. Ciudad de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Isuani, A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Jaume, D. J. (2013). *Un Estudio sobre el Incremento de la Segregación Escolar en Argentina*. (Documento de Trabajo N° 143). La Plata: CED-LAS, Universidad de La Plata.

Ana Pereyra y Silvia Guemureman

- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard (comps.), *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp.60-80). Buenos Aires: Paidós.
- O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Pasin, J. (en prensa). Una reflexión sobre los riesgos de los usos de la noción de riesgo en las políticas públicas orientadas al tratamiento de la «juventud en conflicto con la ley». En S. Guemureman (Directora), *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editores.
- Pautassi, L. (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Rose, N. (2002). At Risk of Madness. En T. Baker & J. Simon (eds), *Embracing Risk: the challenge culture of Insurance and Responsibility* (pp. 209-237). Chicago: The University of Chicago Press.
- Rose, N. (2007). *The politics of life itself. Biomedicine, power and subjectivity in the twenty first century*. Pinceton and Oxford, Princeton University Press.

Artículo Recibido: 3 de febrero de 2015
Artículo Aceptado: 28 de abril de 2015