

# 12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

## La Plata, junio y septiembre de 2021

GT49: Por una Antropología de las políticas públicas: perspectivas de análisis y cambios de signo de las políticas en la región

### **Plan Fines, Intersticios entre la emergencia educativa Y la educación popular**

Carlos Eduardo Cuello. UBA  
[edusapiens67@yahoo.com.ar](mailto:edusapiens67@yahoo.com.ar)

#### **Resumen**

Uno de los desafíos para la construcción de la política pública, suele ser su posibilidad de aplicación efectiva en las diferentes características humanas que presente el campo de aplicación de dicha política pública.

Estas dificultades aparecen en líneas generales al trasladar imaginarios sociales pre construido a los campos de aplicación de la política pública.

La construcción de categorías como “vulnerabilidad” se encuentran viciadas por prejuicios teóricos de una visión social que no toma en cuenta por ejemplo cuestiones centrales para la definición práctica de los sujetos como la identidad.

En el campo de la educación esta visión representa un problema para el alcance de las políticas públicas, aun aquellas inspiradas en la voluntad por la igualdad de derechos.

En el Plan Fines, en sus diferentes etapas, I, II, Fines TS, etc. contiene en su definición y en su estructura pedagógica algunos de estas cuestiones, que dificultaron su aplicación práctica provocando un intersticio entre su intención y su puesta en acto.

Por otro lado, el cambio de gestión nacional a partir de 2015, impulso otra visión del plan Fines que desde una estética Neoliberal incluyó nuevas pautas de

funcionamiento bajo una declamación de organización que en realidad oculta un modo de exclusión a través de la normativa.

Por último, la construcción de quien podemos denominar el “Sujeto Fines”, o sea el beneficiario de la política pública no puede ser construido solo por su contexto, sino que además es necesario acercarse a su percepción de sí mismo como productor de saberes, a su percepción como sujeto social en relación con los demás sujetos y su percepción del Estado como productor del sistema educativo.

**Palabras clave:** *Diversidad; Estado; Intersticios; Sujetos.*

### **Algunos problemas iniciales**

Este trabajo es parte de una investigación de Maestría sobre el Plan Fines política pública para la educación de adultos, que funciona a partir de 2009 en CABA y a partir de 2011 a nivel nacional, esta observación está realizada en el municipio de Pilar en la zona norte del conurbano bonaerense. Tomando como unidad de análisis la Localidad.

Uno de los objetivos del trabajo es el de tomar elementos surgidos del campo como aporte a esta o futuras políticas públicas para la educación de adultos.

Una de las situaciones relevantes para el diseño de la política pública del Plan Fines, fue que en el momento de su diseño estuvo afectado a dos ministerios el de Educación y el de Desarrollo Social, este aspecto fue relevante y novedoso a la hora de tomar una problemática educativa y desarrollarla desde el comienzo con un perfil de política social integral, es decir que alcance los diferentes aspectos de sociabilidad de los sujetos y las alteridades que implica educar grupos de sujetos adultos.

Otro de los objetivos de esta mirada es a partir de esta definición es dar cuenta de la construcción de la política pública y en particular de lo que vamos a llamar en este trabajo el Sujeto-Fines, es decir aquellas personas que están en condiciones de aprovechar y de ser incluidas dentro de esta política pública.

La construcción teórica del Sujeto-Fines por parte de los agentes estatales es productora de intersticios entre la Política Pública y sus beneficiarios por el motivo que dicha construcción se realiza en primer lugar desde “la falta” es decir se piensa

un sujeto para la aplicación de la política al que le falta o falta trabajo, educación e igualdad de oportunidades entre otras situaciones. Si bien estas condiciones pueden ser ciertas en gran parte de los estudiantes, de ningún modo lo son en general. Por esto la idea de un Sujeto Fines vulnerable no es apropiada para su descripción y da como resultado un problema de perspectiva que puede ser falaz ya que remite a una ajustada pertenencia de clase es decir considerar que todas las personas que se inscriben en el Plan Fines pertenecen a la clase obrera, a los sectores marginados o están en situaciones de vulnerabilidad. En este sentido la aplicación de una política educativa en primer lugar no puede *per se* producir una ruptura en las condiciones de vulnerabilidad social ya que los sujetos para tomar la decisión de estudiar si bien es cierto que deben tener esa posibilidad que les brinde el estado, deben además percibir y tener posibilidades no solo políticas sino también contextuales de percibir al estudio como una instancia de superación y desenvolvimiento personal, por lo tanto decir que el plan Fines va a ser aprovechado por los sectores más rezagados o desafiados de la sociedad es solo un deseo.

Por otro lado la experiencia Fines es aprovechada principalmente por aquellos sujetos que si bien tuvieron ausencia en muchos casos de posibilidad de estudiar en lo que definimos como “tiempo y forma”, no se encuentran sentados en las aulas de Fines los sectores más expuestos de la sociedad, además la auto percepción de un gran sector de los estudiantes en cuanto a su condición de clase no es de clase obrera. Esta situación por motivo de ser una percepción del sujeto frente a su contexto de cotidianidad no es compatible con un discurso de devolución de derechos ,entonces aunque el Estado insista con destacar que se trata de una devolución de derechos en este caso la política pública no es percibida de este modo por este grupo importante de estudiantes sino que la lectura es a título personal sin percibir la intención del Estado o sea gran parte de los estudiantes tienen una visión meritocrática de su cursada educativa ,que además por otro lado es crítica a la difusión por parte del Estado diciendo que es toda propaganda política partidaria por parte del mismo. A partir de esta situación de estos estudiantes en diferentes sedes observadas en el distrito de Pilar, se generó una sospecha sobre los contenidos emitidos por muchos docentes que son sospechados de activistas o militantes. La palabra militante opera como una categoría en el campo del aula Fines, a la remitida sospecha se suma una connotación negativa sobre el ser

militante cuando aparece la construcción hegemónica desde los medios de comunicación hegemónicos con titulares del tipo que los docentes del Plan Fines no eran docentes y ganaban 40.000 pesos mensuales en el año 2014 a partir de estos conceptos entonces el docente no es percibido como docente sino un activista mantenido.

Como una tentativa explicación de esta perspectiva de pensamiento de los estudiantes cabe destacar que entre el momento que los sujetos que han abandonado sus estudios secundarios y el momento de su trayectoria de vida de recomenzarlos en el Plan Fines, en cuanto a su formación intelectual y la producción de sus saberes no existe una *tabula rasa* de conocimientos sino que los medios masivos de comunicación siempre ocupan parte en la construcción del pensamiento de estas personas y de todas las personas en general.

### **Entre la emergencia educativa y la educación popular**

Las definiciones dadas por parte de los agentes que ejecutan al Plan Fines, sean agentes gubernamentales o no, de los cuales voy a tomar dos, los referentes que son las personas que tienen a cargo la organización y funcionamiento de las sedes, que definido de este modo no alcanza a visibilizar la cantidad de trabajos y responsabilidades que implica esta tarea, la cual ejecutan con alto grado de responsabilidad y en forma *ad honorem*. Estas personas destacan la categoría de educación popular para el dictado de clases del Plan Fines. Por su parte los capacitadores docentes que por lo general trabajan desde el distrito de pertenencia, en este caso Pilar y el CENS 451 realzan asimismo la categoría de educación popular.

Estas declaraciones son insuficientes para establecer la aplicación de un modelo de educación popular en el Plan Fines, ya que una de las características de la educación popular es la diferencia en la normalidad/normatividad de la práctica educativa. A partir de este concepto, podemos incluir al Estado en la producción de educación popular pero si el Plan Fines se halla sometido a las mismas condiciones de burocracia y normalidad/normatividad que la secundaria tradicional ,tomando en principio dos cuestiones básicas la : calificación y la asistencia, de qué modo entonces puede articularse sin romper su estructura para garantizar la inclusión de los sectores vulnerables que dice querer socorrer en su enunciado como política

pública ya que por ejemplo el régimen de asistencia es en muchos casos expulsivo como en la escuela tradicional, si bien está dentro de la práctica educativa la necesidad de asistir habría que rever esta cuestión en el contexto del Plan Fines . Es cierto que este tipo de cuestiones suelen resolverse por parte de estudiantes profesores y referentes en forma tangencial a través de acuerdos , estas soluciones que no son en todos los casos ni siquiera en un porcentaje importante , están convenidas en forma extra oficial o sea por fuera de reglamento y dependen de la buena voluntad de los actores ,lo que hace al Plan Fines inestable en este aspecto lo cual representa un intersticio entre la política pública y las personas a las cuales está dirigida.

En otro aspecto el Estado se encargó felizmente de acercar lo más posible a las personas al Plan Fines diseminando las sedes de cursada por todas las localidades del Partido, este diseño se reprodujo en todo el Conurbano Bonaerense, las sedes funcionaron hasta 2015 en: escuelas públicas, Iglesias católicas y evangélicas, clubes sociales, sociedades de fomento, locales partidarios de la Agrupaciones “La Campora “y “La Kolina”, Bibliotecas Populares, etc.

Dentro de las sedes de dictado de clases destaco dos que hallo cumplieron de forma sobresaliente los objetivos de política pública integral del Plan Fines superando estos intersticios .Unos es la sede del centro de recuperación de adicciones Confiar de la localidad de Carabasa ,un centro de recuperación con personas internadas que además de los talleres de oficio se combinó con el Plan Fines para que los pacientes aprovecharan la internación para completar el secundario y el otro la Escuela de Educación Especial N°503 para sordos, hipoacusicos y disminuidos visuales , que es el primer establecimiento oficial en brindar terminalidad de estudios secundarios con título oficial para personas con estas condiciones. La experiencia educativa del Plan Fines en estas dos sedes es particular y diferente de las otras y están a mi juicio en el universo de la educación popular, donde el Estado hizo un esfuerzo en ampliar la matriz pedagógica y legalizo prácticas y normativas especiales para las diversidades que se presentan en estos lugares.

En cuanto al concepto de diversidad y la atención de las diversidades que se presentan dentro del Plan Fines la instalación de las sedes educativas en lugares dentro de los barrios es una estrategia novedosa y muy relevante para el acceso en tiempo y oportunidad de las personas que necesiten alcanzar el estudio secundario

,pero esta presencia no atiende la diversidad ,sino que siguiendo la experiencia de Confiar y EEE 503 es como se conduce la diversidad hacia la integración , ya que si a la sedes educativas y en particular las que no son escuelas públicas y teniendo en cuenta que de acuerdo a la infraestructura del partido de Pilar las escuelas no están dentro de lo profundo de los barrios, llegan a las sedes diversos tipos de personas con sus particularidades tomando en cuenta que la interacción no se dispara a partir del dictado de clases ,sino que por el contrario el dictado de clases hegemoniza las diversidades bajo el concepto de población ,que así como otras definiciones de población (carcelaria,universitaria,activa,etc.) niega las diversidades o por lo menos no da cuenta de ellas. Este es otro intersticio de la organización del Plan Fines, Postulo que la solución a este punto es organizar las sedes por cierta pertenencia laboral o social de acuerdo a criterios de unificar la producción de saberes entre los propuestos por los programas educativos y los saberes que manejan los sujetos adultos a la hora de llegar al aula, ya que en el aula se produce el conocimiento hermenéutico de los estudiantes.

Uno de los conceptos que se postulan en el Plan Fines es el de “Construcción de saberes”, dicho concepto remite a que los Sujetos-Fines construyan conocimiento sumando los conocimientos escolares que reciben a su conocimiento previo, conocimiento de vida o escolar.

Entonces en cuanto a la educación, el resultado de que un estudiante se reciba tiene dos significaciones, una en el campo político como éxito de la política pública en cuanto a la presencia del Estado en este campo. Pero la construcción de la política pública tiene la dificultad de que en su construcción se diluye al sujeto, la educación de adultos como problema publico implica como en otros problemas públicos ,la adhesión de las personas o sea construir el problema de lo particular a lo general. Lo dificultoso de este aspecto es que el Plan Fines como ya dijimos no escapa a la normatividad de la educación secundaria en general y su construcción hegemónica.

Por otro lado en el campo antropológico, cuando un estudiante adulto se recibe y obtiene su título secundario legitima su saber escolar e iguala a los demás sujetos que han obtenido su título, pero en la práctica ¿suma sus saberes, aunque reconfigure o descarte algunos?, y en este sentido ¿pasa a estar atravesado por la educación hegemónica, bancaria y hasta enciclopedista?

Una de las cuestiones que nos da luz en este problema es enfocar sobre las percepciones y expectativas que los docentes que actúan en el plan Fines tienen sobre los estudiantes, como los construyen a la hora de elaborar contenido, si desde el prejuicio o desde cierta admiración romántica de las personas adultas que retoman sus estudios, en un contexto particular donde existe una fuerte horizontalidad entre docentes y estudiantes.

Un problema que surge sobre todo a partir de 2015 es que los docentes que toman horas en el Plan Fines no tienen conocimiento de los lugares donde funciona y las características humanas de diversidad del Plan Fines, esta situación se debió a los cambios en la política pública del periodo neoliberal a partir de 2015 que veremos a partir del próximo sub título.

Uno de los intersticios en este punto es que a partir del desconocimiento del campo, los docentes como única herramienta pedagógica que evidencia la falta de capacitación y demuestra la hegemonía de la política pública que corre al sujeto de la centralidad, los docentes intentan transpolar los programas del nivel secundario formal que implica una franja etaria bien determinada y otra diversidad,

### **La etapa neoliberal 2015-2019**

A partir del año 2015 asume en pilar el Intendente Nicolás Ducote perteneciente al Frente Cambiemos que gana las elecciones en el distrito por un margen pequeño. Este mandatario estuvo totalmente alineado con las políticas educativas de la Provincia de Buenos Aires y la Nación.

El Plan Fines va a sufrir cambios estructurales muy importantes ,cabe aclarar que en el distrito de Pilar no se manejó oficialmente la idea de dar de baja el Plan Fines como si sucedió en otros distritos de la Provincia de Buenos Aires ,esta quizá fue una de los cambios que se produjeron ya que políticamente se delegó desde la Provincia a los intendentes la elección de seguir o no con el Plan Fines .Por esto se produjeron fracturas en la aplicación del Plan Fines porque en los distritos donde el municipio no se hizo cargo de sostenerlo la provincia sostuvo solo dos o tres sedes por municipio ,como en San Miguel o General Pueyrredón. En los municipios que el Frente para la Victoria conservó el poder administrativo como en Escobar, el Plan Fines se vio reforzado y se volvió una relevante política pública ligada a la idea de Justicia Social.

En Pilar el municipio sostuvo al plan Fines pero con unos cambios estructurales importantes, siguiendo la línea del estado nacional donde el Plan Fines a nivel nacional fue sacado del área del ministerio de Desarrollo Social esto implicó que dejara de ser una política pública integral.

Por otro lado al estar solo dentro del área de pertenencia del Ministerio de Educación fue reformulado como una modalidad educativa del secundario de adultos, ésta cuestión en particular dio rienda suelta a algunas tensiones preexistentes como que los funcionarios distritales de educación o sea el SAD (secretaría de asuntos docentes), el CENS (centro de estudios de nivel secundarios) y la Sede de Inspectores se sintieron “liberados” de los funcionarios de Nación que ya no vendrían a hacer un seguimiento de la política pública del Plan Fines y con los cuales tuvieron una relación muy negativa para la educación ya que rechazaban continuamente las propuestas pedagógicas de los funcionarios del estado nacional por considerarlas impertinentes, considero que se sintieron invadidos, vigilados o menospreciados la resultante es que los cuatro años anteriores a esta etapa (2011-2015) fueron de mucha tensión entre estos grupos.

A partir de seguir las directivas que tuvieron que ver con la pertenencia del Plan Fines solo al Ministerio de Educación se tomaron ciertas regulaciones que se presentaron como cuestiones administrativas pero tuvieron como efecto la reducción del estudiantado por diferentes recortes en las condiciones de acceso. En primer lugar la resolución de dictar clases solo en las escuelas públicas, que resultó en alejar las sedes educativas de los barrios y la consiguiente deserción de quienes no podían acceder a las escuelas públicas por estar en primer lugar alejadas de sus casas o lugares de trabajo, asimismo esta circunstancia sobrepobló las sedes en las escuelas en las que se sumaron los ya inscriptos a los nuevos estudiantes, además las escuelas solo pueden ofrecer el horario nocturno, por lo tanto las personas que solo pueden cursar en el horario matutino o vespertino quedaron imposibilitadas de cursar, este sector de los cursantes es muy amplio e incluye sobre todo a mujeres que por circunstancias laborales o de maternidad elegían este horario, es pertinente señalar que la principal causa de abandono de los estudios secundarios en mujeres es por embarazo adolescente por lo tanto estas medidas reproducen esta circunstancia de abandono de los estudios.

Otras dos circunstancias se sumaron en las escuelas públicas, una es los supuestos seguros que tienen cada estudiante que prohíben el ingreso de menores a las escuelas, por lo tanto muchas mujeres fueron literalmente sacadas del aula por no permitirse estar con sus hijos en franca violación de su derecho a la educación y de su maternidad, esta situación si bien plantea otro intersticio da cuenta que el neoliberalismo en esta etapa fue más allá creando dispositivos para alejar del aula a las personas con situaciones apenas por encima de la media de vulnerabilidad, alejando aún más a los sectores vulnerables de la educación. La otra circunstancia es la apropiación de las escuelas por parte de algunos Directores, es conocida la soberanía sobre la escuela que ejercen los directores, los cuales en escuelas como la EP 24 de Lagomarsino donde por circunstancias de bandera ideológica ya que todas las medidas tomadas por Cambiemos en el área educativa fueron ideológicas, estos Directivos cerraron las escuelas literalmente con candados para el evitar el funcionamiento del Fines, si bien quizá la decisión pudo ser de propia voluntad el respaldo implícito del Estado municipal les permito actuar con libertad, estos estudiantes también debieron ser reubicados lo que produjo que otros cuantos estudiantes se fueran de las aulas.

Para cerrar y dar cuenta del impacto del neoliberalismo en el plan Fines en el Distrito de Pilar es oportuno decir que el secretario del SAD el profesor Latini después de tres años de licencia regreso a funciones en Marzo de 2016 para hacerse cargo de implementar estas medidas en el Plan Fines las cuales a partir del segundo cuatrimestre ya estaban implementados y en Septiembre el señor Latini es promovido a la esfera de educación provincial con un puesto ejecutivo, entonces el plan Fines se convirtió en un espacio de poder político muy importante y un lugar de tensiones político-ideológicas que no solo no atienden los intersticios sino que en un modelo neo liberal son productoras de exclusión y deserción.

Por otro lado a partir del neo liberalismo el Plan Fines sufrió las mismas prohibiciones de expresión que el resto del campo educativo, como la prohibición de hablar del caso Maldonado, en la sede Lucchetti de Villa Rosa se sanciono a un docente denunciado por un estudiante por mencionar el caso en una clase.

Otro aspecto estuvo en la reacción de los docentes ante las medidas, en el primer año de gestión de Ducote se produjo una paradoja que fue que los gremios docentes apoyaron los cambios diciendo que a partir de ese momento los actos públicos iban

a ser transparentes , esto no es cierto ya que no es que antes no lo eran ,sino que se implementó un listado donde tenían lugar profesionales con y sin tramo docente en un listado específico para Fines donde podían anotarse los docentes de cualquier otro listado ,los gremios docentes exigieron entonces que en los actos públicos se convocara primero al listado oficial y luego a los listados Fines divididos en dos primero con tramo docente y luego sin tramo , esta disposición generó un cambio muy importante en la composición docente coherente con el cambio de pasar a considerar al Plan Fines solo como una modalidad , además fueron suprimidos todos los cursos de capacitación específicos para Fines a los cuales tampoco se les reconoció el puntaje. En conclusión el neo liberalismo desarmo la política Pública Fines y lo coloco como modalidad en la enorme recesión y precariedad que puso a toda la educación argentina.

Solo a modo de propaganda a partir de 2016 el Intendente Ducote no dejo de participar en los actos de colación ,los cuales ya no se permitieron en las sedes de origen sino que se llevaron a cabo en las sedes autorizadas y dispuestas por el municipio en los cuales entre otras cosas se limitó a dos personas los acompañantes de quienes se reciben esta medida saca a los sujetos de la producción educativa y entrega el protagonismo al Estado de modo altruista ,lo que representa en varios sentidos algo más allá de un intersticio sino que es una posición discriminativa y excluyente , en el sentido que quien se recibe no puede compartir el acto de entrega de diploma con su familia.

### **Comentarios finales**

En primer lugar desde el Plan Fines tuvo un impacto positivo en su propuesta de alcanzar la oportunidad de terminar el secundario a las personas que lo necesitasen ya que el número de recibidos es importante aunque no alcanza para modificar la desproporción entre quienes tienen secundario y quienes aún no ,en el Partido de Pilar, las críticas vertidas en esta exposición tienen como objetivo aportar elementos para mejorar la construcción de los sujetos y dar lugar a los mismos en el diseño de la política pública para la educación de adultos. Correrse del lugar que el estudiante es un recipiente hacia el lugar de que el sujeto es también una vertiente de conocimiento puede solucionar los intersticios y sumar al concepto de que el estado

son todos sus ciudadanos y que las políticas públicas nos son unas dadas y que además se deben sostener entre todos.

Por otro lado el trabajo da cuenta que el neo liberalismo no construye política pública en general y no construye educación en particular ni ayuda a el desenvolvimiento de los sujetos no solo por inoperancia sino porque su matriz ideológica no admite al Estado asistiendo al pueblo y que en este como en otros aspectos el neoliberalismo mata.