

***POLITICAS EDUCATIVAS EN LA ARGENTINA
A FINES DEL SIGLO XX:
UN ESTUDIO DEL PLAN SOCIAL EDUCATIVO.***

Autora: Lic. GLADYS BEATRIZ BARREYRO .

Marzo 2001.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
EDUCACIÓN-COHORTE "POLÍTICAS EDUCATIVAS E INVESTIGACIÓN PARA
LA TOMA DE DECISIONES"
1997-1999

Trabajo aprobado como TESIS de MAESTRIA:

***POLITICAS EDUCATIVAS EN LA ARGENTINA
A FINES DEL SIGLO XX:
UN ESTUDIO DEL PLAN SOCIAL EDUCATIVO.***

Autora: Lic. GLADYS BEATRIZ BARREYRO

Directora: Prof. Dra. MARIA DO ROSÁRIO SILVEIRA
PORTO.

Comisión evaluadora:
Prof. Dra. CLAUDIA JACINTO (IPE-UNESCO, Buenos Aires)
Prof. Dr. CESAR AUGUSTO MINTO (FeUSP)
Prof. Dra. MARIA DO ROSÁRIO SILVEIRA PORTO (FeUSP)

Marzo 2001.

RESUMEN

Este trabajo aborda el estudio de una política llamada compensatoria, implementada en Argentina entre 1993 y 1999: el Plan Social Educativo (P.S.E.).

El P.S.E fue una política educativa surgida en el contexto de la Reforma del Estado y de la Reforma Educativa en Argentina, de las cuales emergía un nuevo modelo de Estado que proponía características particulares para las políticas sociales de fin de siglo XX.

Las políticas sociales debían estar regidas por tres ejes: la focalización, la privatización y la descentralización. Dentro de ellas, adquirirían importancia las destinadas a un sector de la población, los pobres o "población con necesidades básicas insatisfechas". Es en ese sector que se concentraban las acciones del Plan Social Educativo, en una política centralizada que se ocupaba de la cuestión social en el ámbito específico de la educación.

En un sistema educativo que hasta entonces se pretendía homogéneo, pero que generaba circuitos de escolarización diferentes, el P.S.E. explicitó la polarización de la población escolar y concentró los recursos financieros en un universo menor de escuelas, al cual se proveyó material didáctico, equipamientos tecnológicos y renovación de la infraestructura edilicia.

Ciertas particularidades del P.S.E, como la provisión de materiales escolares para los alumnos de la escuela, el envío de dinero directamente a la escuela en un sistema que se terminaba de descentralizar, una relación directa entre el Ministerio y la escuela (y por extensión entre la Presidencia de la Nación y la escuela), la promoción de los valores de la Reforma Educativa, como la competición y la diferenciación, son algunos aspectos que se analizan en el presente trabajo, a partir de fuentes documentales, observaciones y material empírico, obtenidos en entrevistas con docentes argentinos.

PALABRAS CLAVE:

POLITICA EDUCATIVA- REFORMA EDUCATIVA-PLAN SOCIAL EDUCATIVO.

A mis padres

AGRADECIMIENTOS:

A mi orientadora MARIA DE ROSARIO SILVEIRA PORTO que aceptó el desafío de conducirme en este viaje de investigación en una lengua que no es la suya. Por el triple trabajo realizado de orientación, comprensión y traducción.

A mis compañeros de FLACSO con quienes inicié el camino de esta maestría por la riqueza de la heterogeneidad: de nacionalidades, de formación y experiencia profesional, de generaciones. En particular a GABRIELA, GISELA, LILIAN, NORA y MANUEL, por las horas de estudio compartido que facilitaron los momentos de mayor exigencia y, especialmente, por los demás momentos: de afecto, compañerismo y diversión. A mis colegas de la Faculdade de Educação de la Universidade de São Paulo con los cuales compartí clases y discusiones sobre las políticas educativas de su país, por la paciencia para conmigo y el enriquecimiento del intercambio, especialmente a SABRINA, LUIZ, PATRICIA, ANDREA, ROSANA y JORGE.

A los profesores de la Maestría de FLACSO por sus enseñanzas, muchas de las cuales están incorporadas en este trabajo y otras sirvieron como puntos de apoyo en los diferentes momentos del mismo; pero, por supuesto sin ser responsables del resultado final. A los profesores de la Faculdade de Educação de la Universidad de São Paulo por los conocimientos brindados, la apertura para escuchar la experiencia de otros países, especialmente los que aceptaron y corrigieron, para la evaluación de su disciplina, los primeros escritos, que luego formarían parte de este trabajo.

A MYRYAM FELDFEBER, JAVIER AUYERO, EDUARDO RINESI, JAVIER SIMON, SILVIA ADOUE, MARIANA , JORGE NAJJAR, facilitadores de materiales, lectores y discutidores de aspectos de parte de este trabajo

A VILMA y JOSE, anfitriones afectuosos y guías en las escuelas de Santa Fe, que facilitaron mi tarea y optimizaron mi tiempo en el trabajo de campo, con su conocimiento de los directores y maestros, transportándome a las escuelas y alojándome en su casa.

A los directores y maestros de las escuelas donde realicé las entrevistas no solamente por su participación en estas y la provisión de informaciones sobre sus escuelas, sino por sus ideas y su trabajo (pluralistas y diferentes entre si) que muestran cuanto más autónomos y críticos son que lo que las políticas educativas les proponen que sean.

A los coordinadores del Plan Social Educativo en el Ministerio de la Nación y en la Provincia de Santa Fe por su participación en entrevistas y provisión de documentos, en diferentes medidas y matices. En especial a los que creían en su trabajo y, por tanto, mostraron una transparencia en la provisión de información que facilitó muchos análisis posteriores.

A GUILLERMINA TIRAMONTI por las sugerencias, la provisión de materiales bibliográficos y la lectura estoica de un primer borrador muy rudimentario.

A CESAR AUGUSTO MINTO por las sugerencias, la provisión de materiales bibliográficos y su lectura paciente, meticulosa y esforzada de mi trabajo, en una lengua que no es la suya y sobre una realidad que tampoco comparte, por el doble esfuerzo realizado. Valeu.

A Gustavo Proto, María Elena Proto, Alejandra Prilutzky, Alicia López, María Luisa Ziparo, Silvina Santillán y Solange Francisco, por las ayudas brindadas en distintos momentos y en distintas circunstancias vinculadas con este trabajo.

A la beca concedida por el Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina que cubrió los gastos de matrícula de la Maestría cursada en FLACSO-ARGENTINA.

A la Capes (Comissão de Aperfeiçoamento) por la beca concedida para estudios de posgraduación en Brasil, que me liberó tiempo para la escritura de este trabajo.

A las autoridades de la Dirección de Investigación Educativa y la Dirección General de Planeamiento, Subsecretaría y Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por apoyar la investigación y la capacitación, atendiendo a mis pedidos de licencia para la realización de estudios de posgrado.

A María Comito y a Mirta Varela, por su amistad, que no precisa mayores justificaciones.

Y finalmente, last but not least, a mis padres CARLOS y OFELIA, a HECTOR, mi compañero, fiadores incondicionales de mis elecciones personales, por el amor que transmiten con esa actitud. Y a LUZ y FABRICIO porque, por supuesto, no entienden de estas elecciones personales que les roba parte de la atención de su mamá.

A todos ellos, muchas gracias.

ÍNDICE

RESUMEN	3
ÍNDICE DE CUADROS	9
SIGLAS UTILIZADAS.....	10
INTRODUCCIÓN.....	11
LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO LIBERAL	12
GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y EXCLUSIÓN.....	18
Los fundamentos del nuevo modelo de Estado: el neoliberalismo.....	19
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO DEL ESTADO EN LA ARGENTINA.	26
PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS.....	32
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS SOCIALES Y ASISTENCIA.....	36
LA CUESTIÓN SOCIAL: DE LA ASISTENCIA A LAS POLÍTICAS SOCIALES	36
Asistencia, beneficencia, filantropía. Génesis de la cuestión social.....	36
Primeras políticas sociales.....	42
El modelo norteamericano de lucha contra la pobreza.....	46
LAS POLITICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	49
Las políticas sociales y asistenciales en la Argentina.....	51
LAS POLITICAS SOCIALES EN EL FIN DE SIGLO	56
Focalización, asistencia y descentralización.....	59
CAPÍTULO 2: EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO	70
LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA.....	70
La Reforma Educativa: la década de los años 1990.....	73
Las políticas compensatorias: el Plan Social Educativo	81
EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	83
Algunas precisiones metodológicas: Contexto y Fuentes.....	83
Análisis de los datos	85
1.El Plan Social Educativo como política social destinada a los pobres.....	86
2. El Plan Social Educativo como política de legitimación: contención social y búsqueda de apoyo político.....	123

3. El Plan Social Educativo y la lógica de la Reforma Educativa.....	142
CONSIDERACIONES FINALES.....	172
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	178

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1.: Crecimiento del P.B.I. (1991-1999)	19
Cuadro N° 2: Hogares bajo la línea de pobreza (1991-1998)	19
Cuadro N° 3: Evolución de la distribución del ingreso (1975-1998)	20
Cuadro N° 4: Desempleo de la población económicamente activa (1991-2000)	20
Cuadro N° 5: Cantidad de escuelas, alumnos y profesores (1880 y 1915)	60
Cuadro N° 6: Gasto educativo nacional (1877, 1884 y 1889).	61
Cuadro N° 7: Datos cuantitativos de las escuelas de la muestra	74

SIGLAS UTILIZADAS

B.I.D: Banco Interamericano de Desarrollo.
Bs.As.: Buenos Aires.
C.B.C.: Contenidos Básicos Comunes.
C.E.A.L.: Centro Editor de América Latina.
C.E.P.A.L.: Comisión Económica para América Latina.
C.F.C.Y.E.: Consejo Federal de Cultura y Educación.
E.G.B.: Educación General Básica.
F.E.P.: Fundación Eva Perón.
F.E.U.S.P.: Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo.
F.I.E.L.: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
FUNDARED: Fundación para el Desarrollo y la Promoción de las Redes Sociales.
I.N.D.E.C.: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
M.C.Y.E.: Ministerio de Cultura y Educación.
N.B.I.: Necesidades Básicas Insatisfechas.
O.E.C.D.: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
P.I.E.: Proyecto de Innovación Educativa.
P.S.E.: Plan Social Educativo.
P.E.N.: Poder Ejecutivo Nacional.
P.B.I.: Producto Bruto Interno.
P.R.A.N.I.: Programa de Alimentación y Nutrición Infantil.
P.R.U.S.: Programa de Rehabilitación Urbana y Social.
P.R.I.S.E.: Programa de Inversiones Sector Educación.
PRO.D.YM.E.S.: Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria.
PRO.SO.NU: Programa Social Nutricional.
P.U.C.-S.P.(Pontificia Universidade Católica de São Paulo.) Pontificia Universidad Católica de San Pablo.
R.M.I: (Rent minime de insértion) Renta Mínima de Inserción.
SIEMPRO: Sistema de Información y Monitoreo de Programas Sociales.
SCANS: (Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills). Comisión (del Senado de los Estados Unidos) para el logro de las Habilidades Necesarias (para el mundo del trabajo).
UNESCO: (United Nations Education Science and Culture Organization) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
W.B.: World Bank (Banco Mundial).

INTRODUCCIÓN.

El objeto de este estudio es realizar un análisis crítico de una línea de política educativa implementada en la Argentina en la década de los años 90: el Plan Social Educativo (P.S.E.). En un contexto signado por las políticas de ajuste del gasto público, bajo la influencia de Organismos Internacionales (Banco Mundial, C.E.P.A.L., B.I.D., etc.), se pretende a la educación en un lugar de relevancia entre las prioridades de un Estado que se está modificando. En el ámbito educativo estas modificaciones se plasmaron en la Reforma Educativa, que no sólo será el marco del P. S. E., sino que este va a ser uno de los medios a través del cual se transmiten los valores de esa Reforma y de la Reforma del Estado.

El P.S.E se presenta como una política compensatoria destinada a la *población pobre*, recortando de la totalidad del sistema educativo argentino una cantidad de escuelas a las que se envían recursos –libros, dinero para compra de materiales didácticos– y en las que se construyen o reparan edificios escolares.

El interés por el tema surgió por su ligazón inmediata con mi trabajo profesional en educación. En los comienzos de los años 1990 tuve oportunidad de formar parte de los equipos de investigación sobre Fracaso Escolar, en escuelas de sectores desfavorecidos que desarrollaron su trabajo en la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Mientras esos proyectos todavía estaban en funcionamiento, surgió el Plan Social Educativo en las escuelas, con características que espero describir y analizar en el transcurso de este trabajo y de las cuales, a priori, resultaba novedosa la llegada directa del Plan desde el Ministerio de Educación a las escuelas, en un sistema que se pretendía descentralizado¹ y el envío de recursos, entre los cuales se destacaban los libros y el dinero que llegaba a las escuelas.

La elección de un tema de investigación se fundamenta en diversas razones: en este caso, hay muchos elementos de mi historia de vida que me ligan social, política y

¹ Además de la constatación personal sobre este aspecto, en el primer año de vigencia del P.S.E, el trabajo de Fernando Isuani (1998) describe y analiza este asunto en la Ciudad de Buenos Aires.

profesionalmente con el tema. Esta legitimación académica de las razones subjetivas como fundamento de la elección del objeto y que fueron las que originaron el interés no deja de lado la novedad de la implementación de políticas focalizadas, en la educación argentina, destinadas a una parte de la población escolar, que incidieron en la elección del tema. De hecho, la persistencia de este tipo de política en la educación muestra su relevancia social y teórica.

Los estudios de maestría en la F.L.A.C.S.O. de Buenos Aires y otros estudios de posgraduación que estoy realizando en la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo me permitieron avanzar en el tema y realizar esta investigación.

El estudio del P.S.E se realizará teniendo en cuenta tres aspectos:

- su carácter peculiar: el de una política social² que se aplica en el ámbito específico de la educación, abordando “la cuestión social” contemporánea;
- las ideas estructurantes de la Reforma Educativa;
- la reconfiguración del Estado en el escenario post-ajuste estructural.

Por tratarse del estudio de una política pública, estos aspectos son abordados en un marco que considera el surgimiento *del estado liberal*, su transformación en un *estado de bienestar social* como modo de incorporar y neutralizar el peso de los trabajadores y sus reivindicaciones, creando políticas que equilibren y permitan la persistencia del sistema capitalista, y el *estado "neoliberal"* que implica una nueva transformación, aún en curso, donde las políticas sociales y educativas cumplen una “nueva” función, aspectos a los que me referiré a continuación.

LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO LIBERAL

El origen del Estado moderno tiene sus raíces en la filosofía política clásica, en el siglo XVII y XVIII, que cuestionaba al derecho divino y a los privilegios de nacimiento que le otorgaban legitimidad al poder absoluto del soberano.

² Las políticas sociales comprenden los Planes, Programas y Proyectos que los gobiernos implementan como estrategias políticas con fines determinados. Las políticas sociales y la política económica a la cual está ligada, expresan los cambios entre las relaciones de los distintos grupos sociales (Vieira, 1992).

Los fundamentos de la doctrina liberal se encuentran en la concepción de Estado presente en los filósofos iusnaturalistas (Locke, Hobbes, Rousseau), basada en la dicotomía estado de naturaleza-sociedad política (Estado), fundamentada en ideas como las de igualdad, libertad, propiedad y contrato.(Bobbio, 1996).

Estas ideas parten de un postulado: los hombres han vivido en un Estado de naturaleza antes de pasar a un Estado político. En aquel Estado de naturaleza, los individuos, aislados, vivían fuera de toda organización social, en libertad e igualdad, en independencia recíproca. En esa libertad e igualdad, por medio de un acto racional, pasaron a vivir en sociedad a partir de un pacto de asociación y de sujeción: el *contrato social*. Por medio de ese contrato, los hombres transfieren al Estado algunos de los derechos que tenían en el estado de naturaleza. En el Estado es donde se vuelven ciudadanos y, por eso, este sería un instrumento de integración social y de resolución de los problemas colectivos.

La igualdad y la naturaleza permiten justificar el concepto de propiedad. En el Estado de naturaleza, los hombres, iguales, se apropiaban de los bienes para su sustento y confort, dado que los bienes naturales no pertenecían a nadie en particular. Como la naturaleza es ofrecida a todos, lo común se vuelve propio por un esfuerzo de supervivencia, donde el hombre actúa en libertad. El hombre acrecienta algo al objeto al volverlo propio, con el trabajo de su cuerpo y, así, el objeto se convierte en su propiedad (Bobbio, op.cit.).

La apropiación no se realiza por consentimiento, porque se fundamenta en la necesidad de supervivencia y, por eso, la propiedad no depende de un contrato para ser legítima, sino que es una institución de la sociedad política, pero una condición natural. Esta formulación explica, para John Locke, a la propiedad como un derecho natural que se adquiere en un momento previo a la constitución del poder político y que es inviolable por ese poder político (del soberano).

En consecuencia, el poder del Estado va a ser limitado: *“el Estado liberal es justificado como el resultado de un acuerdo de individuos en principio libres que convienen en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica”* (Bobbio, 1996:14).

También el derecho natural está ligado a la teoría del contrato social; para Locke, el ejercicio del poder es legítimo si se basa en el acuerdo de los individuos; ese acuerdo se

establece entre quienes desean someterse a un poder superior y aquellos a quienes el poder es otorgado. Dicho acuerdo tiende a que el soberano sólo tenga como función permitir el desarrollo máximo de los derechos, compatibles con la seguridad social. En esta visión, el individuo, sus intereses y necesidades toman la forma de derechos naturales porque parten de una ley de la naturaleza.

Así, la sociedad no es un hecho natural, sino que se deriva de un acuerdo de los individuos y el Estado; surge como el desprendimiento voluntario de algunos de los derechos de ellos (Bobbio, op.cit.).

La sociedad tiene como fin igualar a las leyes naturales de la propiedad y de la libertad. Los hombres son propietarios y libres, y la sociedad es un conjunto de relaciones individuales entre propietarios. La sociedad política se justifica para proteger la propiedad y cuidar que las relaciones mercantiles se desarrollen de forma ordenada.³

El Estado liberal se caracteriza inicialmente por la separación entre el Estado y la Economía, y por despolitizar las relaciones económicas y sociales. Su concepción de sociedad implica una sociedad de propietarios y ciudadanos, ignorando a los operarios, que no tenían tampoco derechos políticos. El Estado liberal se constituyó como opuesto a la monarquía, rehusando a los privilegios de nacimiento o del derecho divino, pero garantizando la igualdad política sólo para los propietarios (Toledo, 1995).

El pasaje de la filosofía política clásica a la doctrina liberal se realizó por la influencia de Adam Smith, en el siglo XVIII. Este sitúa al deseo de ganancia económica como el centro de las aspiraciones humanas individuales. Este deseo, además, generaría no sólo su propio interés, sino que, en la sociedad, maximizaría el bienestar colectivo (Carnoy, 1994). La libertad individual como principio de regulación, sostenida por Locke, también se aplica al ámbito económico, postulando, de esta forma, el funcionamiento ilimitado y libre del mercado para alcanzar el bienestar social. El supuesto es que una mano invisible tiende a regular el mercado y que la competencia tiende a disminuir el precio de la mercadería. La “mano invisible” del mercado libre reemplaza, en esta concepción, al papel del Estado, posibilitando la salida de una economía mercantilista y la progresiva institución del capitalismo, en el marco del liberalismo económico.

³El “estado de naturaleza” presenta diferencias según se trate de Locke o Hobbes, para este último no es un estado armónico entre los hombres sino la lucha de “todos contra todos”. Otro tanto ocurre con el “contrato social” que se diferencia en Locke y Rousseau, dado que para este último no ha sido consensual en su origen, sino impuesto. Weber considera que no existe asociación sino un dominio de un grupo sobre el otro donde el Estado, para cumplir su función, se auxilia de cuadros burocráticos y coercitivos.

Mientras tanto, la hegemonía del capitalismo en los intercambios económicos generaba, paralelamente, la ascensión de una burguesía, nuevo sujeto social, crucial en el capitalismo.

El desarrollo del capitalismo hacia un modelo de acumulación comenzó con la transferencia de la propiedad de los pequeños productores hacia la burguesía. La conversión de estos campesinos en trabajadores y su éxodo del campo a las ciudades fue uno de los factores⁴ que, entre otros, posibilitó la revolución industrial, a fines del siglo XVIII.

Sin embargo, el desarrollo de este mismo capitalismo y su conversión en un capitalismo monopólico tuvo como consecuencia una gran desigualdad, creando un antagonismo que derivó en conflicto entre la burguesía y el proletariado, durante el siglo XIX. Las ideologías, los partidos y las revoluciones socialistas se desarrollaron en ese escenario. Numerosas luchas se suscitaron en Europa, especialmente en Francia e Inglaterra. Experiencias como la Revolución de 1848 y la Comuna de París⁵ mostraron al capitalismo los riesgos de mantener la separación entre el capital y el trabajo.

El modo que el Estado liberal burgués encontró para neutralizar esa cuestión fue su propia modificación y la alteración de su ideario, comenzando a intervenir en la economía y extendiendo los derechos políticos como la ampliación del derecho de voto. Los propios liberales, como John Stuart Mill, abogaron por su extensión, aunque no con alcance universal.

En este marco, el Estado tuvo que asumir algunos de los reclamos: aquellos que alcanzaron un grado de aceptabilidad para el grupo dirigente del momento, pero que le permitía seguir manteniendo sus privilegios.

El Estado que surgió es una nueva versión de la búsqueda de seguridad. Si antes se defendía la limitación de la acción estatal mediante el principio liberal del imperio de la ley por medio de la inacción del Estado, el nuevo modelo requerirá de la acción estatal para obtener la seguridad social y el bienestar.

A fines del siglo XIX, el monopolio reemplazó a la libre competencia, y se pasó a la producción planeada y organizada para beneficio de los empresarios, mientras el Estado

⁴La gran cantidad de mano de obra disponible por el cercado de los campos de pastoreo fue uno de los principales factores, como también las nuevas invenciones como la máquina de vapor y la explotación de las colonias de ultramar que aportaban materias primas a las factorías europeas.

⁵ Ambas experiencias constituyeron expresiones de toma del poder y constitución del gobierno por parte del proletariado. La comuna de París duró 45 días, entre 1870 y 1871.

liberal daba lugar a un Estado social que comenzó a generar mecanismos de redistribución, a principios del XX. En el transcurso de este último siglo se realizó la construcción de un Estado de bienestar que establecía mecanismos de distribución secundaria del ingreso y protección de las condiciones de trabajo y del medio ambiente. De este modo, el Estado se *politiza* (Toledo, 1995), reconociendo la existencia de clases sociales, redefiniendo las relaciones entre las sociedades civil y política, y legalizando las organizaciones de la clase obrera. Los conflictos que emergían comenzaban a ser canalizados a través de instituciones y regulado a partir de nuevas normas, como se verá en el Capítulo 1.

En lo económico, esta nueva visión implica el abandono de la concepción de que el equilibrio podía ser conseguido de forma espontánea, como lo sostenía el liberalismo, basado en la teoría económica neoclásica.

El Estado, invierte en la economía, la regula, regula los conflictos y es “*un Estado benefactor que intenta conciliar crecimiento económico con legitimidad del orden social*” (Toledo, op.cit.: 75).

Las crisis cíclicas de la economía, que culminaron en la gran depresión en 1929, profundizaron aún más el papel intervencionista del Estado de bienestar y, progresivamente, dieron lugar a la instauración, luego de la segunda guerra mundial, de lo que Isuani, entre otros, denomina como Estado keynesiano (Isuani, 1991), caracterizado por la implementación de las ideas de John Maynard Keynes. El Estado, desde entonces comenzó a intervenir activamente en la economía y los conflictos, en la acumulación de capital, la producción y la distribución primaria del ingreso, con el fin de conciliar el crecimiento económico con la obtención de legitimidad social. Otro de los pilares de sostén del Estado keynesiano fue el pleno empleo, que era tanto un instrumento de producción y ganancia, como un elemento de redistribución progresiva del ingreso.

En lo político, el Estado de bienestar keynesiano se proponía alcanzar la justicia social, consiguiéndose el momento de mayor avance en la conquista de los derechos sociales (Marshall, 1967).

Aunque el Estado de bienestar que se implantó en Europa y Estados Unidos alcanzó, entre 1920 y 1970, su mayor desarrollo y esplendor, no respondió a un modo único de

funcionamiento. Entre otros autores, Esping-Andersen (citado en Laurell, 1995:154) distingue tres modos diferentes:

1. el social demócrata, que es el que se desarrolló en los países escandinavos. Se caracterizó por el universalismo y por la provisión estatal del bienestar social. También, por un fuerte intervencionismo estatal en el mercado de trabajo;
2. el conservador corporativo, que se implementó en Alemania e Italia que, aún cuando desarrolló los aspectos sociales, mantuvo una diferenciación social importante y consiguió muy pocos efectos distributivos;
3. el liberal, que corresponde a USA, Canadá e Inglaterra, en el cual predominó la lógica de mercado. En este se produce la menor intervención estatal en el mercado de trabajo y se concentra en brindar ayuda social solamente a los grupos con mayores necesidades.

Este último modo, el Estado de bienestar liberal, para Laurell (op.cit.), constituye un antecedente del Estado que propone el neoliberalismo. Es un tipo de Estado con un alto grado de *mercantilización*, concepto este que remite al carácter de los bienes sociales cuando estos son otorgados como beneficios en contraprestación por un trabajo o por el pago de los mismos. El modo liberal coloca a esos bienes en la lógica del lucro, al privatizarlos en su prestación, como acontece con los sistemas de salud. En cambio, en el primer modo, el socialdemócrata, el acceso a los bienes se produce por derecho de ciudadanía: esto es, por derecho social.

Aunque el modelo de Estado de bienestar permitió altas tasas de crecimiento y orden social, en la década de los 70, se produjo en los países capitalistas occidentales una crisis de acumulación que generó una crisis fiscal. Para conjurarla, en esos países, se estableció una política de emisión de moneda que generó inflación, profundizando la crisis fiscal y de legitimación del modelo de Estado, implantado desde la posguerra. Paralelamente, ante la crisis, los sectores de producción comenzaron a cambiar organización del trabajo, pasando del taylorismo-fordismo dominante, con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, a una nueva etapa. Esa nueva etapa del capitalismo, es la que se ha llamado globalización.

GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y EXCLUSIÓN

La *edad posindustrial*, *capitalismo tardío*, *poscapitalismo*, *tercera revolución industrial* o *posmodernidad*, que tal vez a modo de convención se da en llamar *globalización*, implicó enormes cambios, fundamentalmente en los mercados económicos y el comercio internacional, en la cultura, en la organización del trabajo y en la incorporación de nuevas tecnologías.

Estas modificaciones, en la economía y el comercio internacional, ocurren en un marco de internacionalización de las economías capitalistas, en las cuales se produce una apertura de los mercados financieros nacionales y una integración de los mercados financieros mundiales; así como un aumento del comercio internacional, a partir de la liberalización de los proteccionismos arancelarios nacionales⁶.

La revolución tecnológica se manifiesta en diversos ámbitos, pero es “*sobretudo en la informática y en las comunicaciones donde más cambios ha producido. Estas han generado mudanzas en la organización de las empresas, en los métodos de producción y en las relaciones de trabajo*” (Gorender, 1997:311).⁷

La industria metal-mecánica comparte con otras, nuevas, los procesos productivos. La robótica, la telemática, la biogenética, la aeronáutica, entre otras, son las actividades fundamentales en la nueva organización productiva de la “sociedad del conocimiento”, una nueva etapa en el desarrollo capitalista. En cuanto a la organización del trabajo, si bien las mudanzas más evidentes comenzaron luego de la 2a. guerra mundial, con la internacionalización del modo toyotista o postfordista de organización del trabajo (Gorender, op. cit.), el proceso de automatización de la producción había comenzado ya a principios del siglo XX, con la progresiva mecanización de la agricultura y la producción en serie (Rifkin, 1996). El momento actual condensa y agudiza ese proceso, lo cual da por resultado un nuevo modo de organización: la acumulación flexible. Esta, que se consolidó en las décadas de los años 1980 y 1990, lograría superar la crisis de acumulación, recortando el poder de los asalariados, desplazando al pleno empleo por el desempleo (Harvey, 1989).

⁶La reducción de las barreras arancelarias no se produce en todos los países, manteniendo la Unión Europea y el NAFTA, diversas formas de protección de algunos de sus productos (cotas, subsidios, etc.).

⁷ La traducción de este texto así como la de todos los originales en portugués citados en este trabajo, es mía.

La llamada *globalización*, esto es, el conjunto de cambios anteriormente descriptos funcionando en conjunto, permitirían superar la crisis de acumulación del capitalismo. Estos cambios comportan una diferencia fundamental en la organización de la vida social. De una organización social basada en el pleno empleo keynesiano, que había surgido luego de la gran depresión y que se consolidó –vía Estado de Bienestar– en la posguerra; en el momento actual, el empleo sólo está asegurado para una minoría. Tanto la automatización como la reingeniería empresarial han permitido ahorrar tiempos de trabajo y, por consiguiente, ocupar menor cantidad de mano de obra.

En este marco, surge un nuevo tipo de desempleo, ya no aquel “ejército de reserva” –funcional al capitalismo– sino de mayor envergadura, cuyos altos índices generan la exclusión social de gran parte de la población⁸ (Dupas, 1998; Forrester, 1997). Los desprotegidos sociales, que eran considerados como un grupo minoritario, residual y transitorio, pasaron a formar un contingente mayoritario.

Por otra parte, se produce una concentración de la renta en una menor cantidad de población, ocasionándose una polarización social en la que coexisten –no siempre pacíficamente– la riqueza, la desigualdad social y el desempleo, tanto al interior de las sociedades nacionales como entre las naciones.

La problemática de la *exclusión, nueva cuestión social* (Rosanvallon, 1995), *desafiliación* (Castel, 1998) o *nueva pobreza* (Minujín, 1991) que se puede caracterizar por el incremento de procesos de *vulnerabilidad social y precariedad laboral* (Castel, op.cit., Lo Vuolo, 1999) en el interior de las sociedades capitalistas, alcanza a porcentajes cada vez mayores de la población, lo cual motiva a los Estados a buscar soluciones o estrategias que permitan mantener el sistema democrático y su gobernabilidad.

El paradigma hegemónico que inspira esas estrategias es el neoliberalismo.

Los fundamentos del nuevo modelo de Estado: el neoliberalismo.

Paralelamente al desarrollo y consolidación del Estado de bienestar, los liberales que, luego de la segunda guerra mundial, habían resultado vencidos en la correlación de

⁸ La tasa de desempleo en Europa Occidental aumentó de 1,5% en 1960 a 11% en 1993, constituyéndose,

fuerzas y en la hegemonía (Anderson, 1996), fundaron la sociedad de Monte Pelerin, en Suiza; mientras que, en Estados Unidos, desarrollaban otras corrientes de pensamiento. Lo que se conoce por pensamiento neoliberal, actualmente, incluye⁹ tres perspectivas diferentes. La escuela de Chicago, cuya concepción es positivista, representada por Milton Friedman. La escuela Austríaca, que es la más desarrollada epistemológicamente, es individualista, irracionalista y empirista, identificada en Von Hayek. Postula que los actores no siempre son guiados por fines óptimos y que es el mercado el que sanciona las acciones eficientes. Y la escuela de Virginia del Public Choice, que rechaza el naturalismo de los austríacos. Es racionalista y su liberalismo es más moderado, siendo Buchanan el más conocido de sus representantes.¹⁰

Hacia los años 70 los neoliberales comienzan su reacción contra el keynesianismo y el Estado intervencionista, reactualizando la idea liberal según la cual las leyes naturales son las que regulan el mercado. Ellos defienden la economía de mercado, la libertad de la iniciativa económica y la tutela de la propiedad privada.

Para Von Hayek, el liberalismo es una teoría de los límites del poder del Estado, que se derivan de presuponer que los derechos o intereses del individuo son anteriores a la formación del poder político, entre los cuales se cuenta la propiedad individual. Esta primacía de la *libertad* del individuo ante el poder político es válida para los gobiernos populares y democráticos, razón por la cual la democracia de la mayoría puede oponerse a esa libertad individual y por lo tanto no es aceptable:

“Por neoliberalismo hoy se entiende principalmente una doctrina económica consecuente, de la que el liberalismo político sólo es una manera de realización no siempre necesaria, o sea, una defensa a ultranza de la libertad económica de la que la libertad política es sólo un corolario” (Bobbio, op.cit.:98).

El neoliberalismo propone la existencia del *estado mínimo*. En su formulación, in extremis, para el neoliberalismo, el Estado es la organización que monopoliza la fuerza con el único objetivo de proteger los derechos individuales de todos los ciudadanos contra la injerencia de todos los demás. Esos derechos pasibles de protección son la

además, en estructural.

⁹ El desarrollo de este tema está basado en Anderson (1996), Laurell (1995) y Toledo (1995).

libertad y lo que ha adquirido (la propiedad), las otras tareas del Estado son injustas porque interfieren en la libertad de los individuos. (Bobbio, op.cit.).

Por eso, el neoliberalismo ataca al Estado de bienestar y sus instituciones y coloca al mercado como eje central en la resolución de la cuestión social. El neoliberalismo “*constituye un ‘proyecto histórico de derecha’ dirigido para liberar a la acumulación capitalista de todas las cadenas impuestas por la democracia*”.(Przeworzki 1991, citado por Fernández Soto, 2000). En este sentido, es funcional al desarrollo del nuevo modelo de acumulación flexible que la globalización requiere.

Para Hayek, la desigualdad es un valor positivo, cuestión que no concordaba con los postulados de los Estados de Bienestar.

Con la crisis del modelo económico de posguerra que llevó a la recesión, con la combinación de inflación y bajo crecimiento, (Anderson, op.cit.) esas ideas ganan credibilidad.

Para los neoliberales el poder excesivo de los obreros y sus sindicatos estaban presionando para el aumento de los gastos sociales. Las propuestas neoliberales incluían la estabilidad monetaria con disciplina fiscal, la restauración del desempleo como modo de control de la fuerza sindical y reformas fiscales que incentivarán la economía. En suma, un modelo de *Estado mini-max* (Sader, 1999): máximo para el capital, mínimo para el trabajo.

En la práctica, el Estado que emerge en esta nueva era de globalización y neoliberalismo abandona muchas de las estructuras del Estado de Bienestar por las políticas de flexibilización laboral y ajuste estructural. Los programas de ajuste también implican el recorte del gasto social como complemento a sus medidas de política económica, tales como equilibrio del presupuesto y disminución de impuestos a empresas.

La apertura de los mercados produjo la retirada del Estado tanto de los mercados como de la provisión de bienes y servicios, al estar asociados –los programas sociales implementados por los Estados de Bienestar– con la creación de inflación, disminución del ahorro, falta de estímulo para trabajar, disminución de la productividad, inflación, déficit público, desvalorización del estudio, aumento de la criminalidad y el gangsterismo, según las opiniones de los neoliberales, basados en su crítica sobre el paternalismo que el Estado ejerce sobre los individuos (Draibe, 1992).

El estado asistencial neoliberal

La reconfiguración del Estado, respecto de la problemática social, da lugar a un modelo que diversos autores califican como asistencialista¹¹. Este reduce los programas sociales, retirando del campo de los derechos sociales muchos de los beneficios, o bien, privatizando la producción, reducción y distribución por parte del Estado de la provisión de los servicios sociales.

La cobertura de estas políticas es ahora sólo para los pobres, aquellos que no se ajustan al funcionamiento de los mecanismos de mercado. Para el neoliberalismo, el Estado, en el campo social, debe restringirse a los programas asistenciales de auxilio a la pobreza, sólo cuando se vuelvan necesarios para complementar la filantropía privada y de las comunidades.

Para Grassi et al. (1994), esta estrategia está ligada a un contenido asistencialista, por que, a partir de la descripción de una característica objetiva –la pobreza– constituye sujetos caracterizados a partir de ese rasgo, y no como ciudadanos. Los pobres, entonces, son constituidos como sujetos débiles, en los cuales no se reconoce un sujeto de producción.

El Estado mínimo neoliberal, entonces, no implica el abandono total del intervencionismo estatal, sino una elección diferencial. *“No se puede abandonar por motivos simbólicos sino también prácticos, todos los programas asistencialistas del estado. Hay necesidad de pacificar áreas conflictivas y explosivas en materia de políticas públicas”*. (Laurell, op.cit. :172)

Emilio Tenti (1991) también alertaba sobre los riesgos de discriminación del *neosistencialismo* ya que –al focalizar en los pobres– se apela a una construcción *técnica* de la pobreza, que implica una asignación de identidad:

“...Ciertos individuos pasan de ser “estadísticamente pobres” a ser socialmente vistos y tratados como pobres (efecto análogo a los clásicos “certificados de

¹¹ Estado asistencialista (Draibe, 1992), neosistencialista (Tenti, 1991), Estado asistencialista neoliberal (Grassi et. al., 1992) o Estado focalizado (Lo Vuolo, 1999).

pobreza”).(...) El efecto social de una estrategia de este tipo pasa por la legalización e institucionalización de las desigualdades sociales” (p.130).

El neoliberalismo y la educación.

Fue el estado liberal del siglo XVII que comenzó a preocuparse por la educación que hasta ese momento venía desarrollándose con instructores particulares, en las clases altas, y, en el caso de los niños pobres, ligada a las iglesias protestantes, con la finalidad de que pudieran leer las escrituras.¹² Luego del surgimiento de aquellas escuelas de beneficencia, en Inglaterra, aparecieron también, en el siglo XVIII, intentos de incluir componentes laborales en la educación, confluyendo en ellas la enseñanza religiosa y los talleres, cuyo propósito era hacer aptos a los niños para ser buenos sirvientes y habituarlos al trabajo, tan pronto como fuera posible (Bowen, 1992).

La educación de las clases populares, en los autores utilitaristas como Stuart Mill, es concebida como una necesidad para solucionar problemas sociales endémicos como el crimen y la pobreza, lo cual ocasionaría beneficios públicos.

En el siglo XIX, en Inglaterra, se desarrolló la escuela lancasteriana con su método mútuo, destinado a los niños pobres. Ese método favorecía el carácter industrial de la sociedad en evolución, replicando en la escuela el principio de la división del trabajo (Querrien, 1974; Bowen, op.cit.). Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX, Inglaterra segmentó su sistema en escuelas públicas para las clases educadas y escuelas elementales para las clases trabajadoras, estas últimas de tipo filantrópico y destinadas a la formación laboral.

En Francia, la oposición al método lancasteriano y la influencia de la Revolución Francesa generó otro modelo educativo, centralizado, que tendía a la homogeneidad y se proponía la integración de los ciudadanos a la nación, transmitiendo los valores de la burguesía¹³. El dispositivo, que se replicaría en los estados nacionales, de Occidente, estuvo constituido por la obligatoriedad.

Los reclamos de los trabajadores, especialmente en Inglaterra, contra la enseñanza exclusiva destinada al trabajo, y sus pedidos de una educación general, en una escuela

¹² Este modelo fue copiado por la iglesia católica.

¹³ La adaptación al mundo capitalista en el lugar reservado a las masas: el del trabajo.

común, generaron cambios hacia la institución de una escuela que diera a todos las mismas oportunidades.

Los sistemas educativos occidentales se consolidaron, en el siglo XX, luego de algunas décadas de obligatoriedad, aumentando notoriamente los índices de alfabetización de la población.

En síntesis, desde los inicios del capitalismo, la educación fue un elemento crucial para el disciplinamiento y la formación de la mano de obra, así como, en el siglo XIX, para la construcción de un ciudadano integrado en el Estado-Nación.

Pero estas dos tendencias (el trabajo y la ciudadanía) van a continuar presentes en los requerimientos que se hacen a la educación en el fin del siglo XX.

Los cambios sociales producidos entre los años 1980 y 1990 implicaron mudanzas en la educación. En esta etapa de revolución tecnológica, la nueva organización del trabajo necesita mano de obra cualificada a partir de las nuevas competencias requeridas. La educación, principalmente la de las mujeres, redundó en un beneficio secundario, al tener fuerte incidencia en la disminución del crecimiento poblacional, entre otras razones.

Así como la nueva organización del trabajo requiere cambios en cuanto a los conocimientos –del modelo de escuela disciplinadora se pasa al modelo del trabajo en equipo para la resolución de problemas puntuales (SCANS, 1992)– también la educación básica se vuelve una necesidad insoslayable, porque de cada una de las personas depende su mayor o menor capacidad de integración en el mercado, según el ideario neoliberal.

El nuevo modelo de *ciudadano competente*, con las *competencias* (antes *cualificaciones*) necesarias para su inserción en el mundo del trabajo, justifica el gasto en educación a partir de las externalidades positivas que el mismo generaría. Además, la educación por sí sola constituiría un medio de salir de la pobreza, ligando únicamente a la mayor cualificación la posibilidad de conseguir un empleo y sin tener en cuenta la nueva organización del trabajo y la problemática de la exclusión. Otro argumento esgrimido en favor de la educación se basa en que su alta calidad es un elemento importante para el desarrollo nacional autosustentado, lo cual significaría un avance, porque, anteriormente, *"la educación fue considerada apenas como derecho social (...)*

En lugar de considerar a la educación como mera obligación social del estado, los gobiernos comienzan a verla como un catalizador necesario para el desarrollo” (Corrales, 2000: 4).

La transnacionalización que la globalización implica en el campo económico también presenta un correlato en el político y, aún sin instituciones creadas a tal fin, los organismos multilaterales de desarrollo adquieren un lugar de importancia en la sugerencia de líneas políticas para los países a los que otorgan préstamos.

Estos son otorgados a cambio de ciertas condicionalidades tales como los planes de ajuste estructural, pero también con otras condicionalidades políticas, entre las cuales se encuentra la educación. Esta, aparece como una prioridad estratégica en el escenario de la globalización y los Estados nacionales asumen compromisos en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, en Jomtien, Tailandia, en 1990 (de cuya organización participara el Banco Mundial); no se la exime del ajuste fiscal y esa *prioridad* se traduce en el hecho de que los sistemas educativos nacionales comienzan a ser evaluados según la relación costo-beneficio.

La prioridad concedida a la educación se traduce como la necesidad de realizar una *reforma educativa*. En la región, instituciones como el Grupo Banco Mundial, la CEPAL-UNESCO (Comisión Económica para América Latina)¹⁴ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que emiten informes periódicos y recomendaciones sobre educación¹⁵, son fuentes obligatorias a la hora de la implementación de las políticas de Reforma Educativa por parte de las autoridades políticas y político-educativas de los países, aunque cada país instrumenta reformas en las cuales se permea la cultura, la historia política del país y la relación de fuerzas que en el momento predomina.

¹⁴Analizaré algunas de las implicaciones de estas agencias en relación con el Plan Social Educativo en el próximo capítulo. Además de los propios documentos de estas agencias, la bibliografía que analiza el tema es vastísima. Por ejemplo: Coraggio y Torres (1997), y Fonseca (1998); ver Bibliografía y además, Oliveira D.(org.) (1997) *Gestão democrática da educação*. Petrópolis. Vozes; Leher R.(1998) Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza. São Paulo. FEUSP. Tese de doutorado; y De Tommasi L., Warde, M y Haddad S.(orgs) (1996). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo. Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, por mencionar sólo algunos trabajos.

¹⁵ Para el análisis de los presupuestos economicistas del Banco Mundial para la educación, ver Coraggio (op.cit.).

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO DEL ESTADO EN LA ARGENTINA.

En Latinoamérica y, particularmente, en el caso de Argentina, la constitución de los Estados modernos guarda semejanzas con los europeos, dada la génesis de la conquista y, en algunos de ellos, la masiva inmigración de poblaciones provenientes de Europa. Así, se puede distinguir el tránsito del Estado liberal clásico al Estado de bienestar y luego a la implementación de políticas de tipo neoliberal, aunque con las peculiaridades propias de la Argentina.

El Estado liberal, en Argentina, fue una construcción iniciada en la década del 80 del siglo XIX, luego de las guerras de la independencia y las civiles transcurridas en ese siglo, sustituyendo a un estado colonial por un estado nacional. En el aspecto económico, el modelo de desarrollo se basaba en la exportación de productos primarios y la importación de manufacturas.

Este proceso de construcción de un Estado nacional se realizó institucionalizando la autoridad e imponiéndola, creando instituciones públicas con legitimidad para extraer recursos de la sociedad civil, internalizando una identidad colectiva mediante el control ideológico y logrando el reconocimiento de una identidad soberana. En Argentina *“el tema de la estatidad no puede desvincularse del tema del surgimiento de la nación”* (Oszlak, 1997).

La construcción de la nacionalidad se realizó mediante una serie de políticas. Entre otras, la educación fue un asunto priorizado en este proceso mediante la sanción de la Ley 1420, de Educación Común de 1884. Esta intervención del estado como poder constitutivo de “lo educativo” fue una matriz que permeó a la educación desde su inicio y que está instalada en el imaginario de la población.

A fines del siglo XIX se inició el movimiento de sectores medios de la población para lograr su inclusión política, que culminaría en la sanción de la Ley Sáenz Peña, en 1912, de voto universal, secreto y obligatorio. Permitiría la llegada del radicalismo al poder, concretando un proceso de democratización e incorporación de derechos políticos.

En cuanto a lo económico, la crisis mundial de 1929 *“marcó para Argentina el fin del modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios y en la*

importación de manufacturas. Comenzó a establecerse un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones” (Dupas, op.cit.:141), signado por la intervención del Estado en el mercado.

Si bien el Estado en la Argentina, a fines del siglo XIX, ya había incorporado algunas medidas previsionales de cuño bismarkiano, fue en la década del 40 que, con el advenimiento del peronismo al poder, se desarrolló un estado intervencionista que incorporó a los sectores pobres, brindándoles mejores condiciones de trabajo y de vida, educación y protección social. Es en ese momento que, a semejanza de los Estados de bienestar¹⁶ europeos, se concretizaron políticas sociales de corte redistributivo, las cuales se mantendrán durante varias décadas (Lo Vuolo, 1998).

Aunque la crisis mundial de los 70 también trajo consecuencias para el país, hasta 1975 la sociedad argentina había conseguido incluir a casi toda su población con el modelo de sustitución de importaciones. La dictadura militar, que tomó el poder en 1976, marca el fin de la posibilidad de construir una economía industrial avanzada, debido a la apertura a las importaciones. Este hecho causó la crisis de la industria manufacturera que se había desarrollado en el país desde 1930 a 1975 (Dupas, op. cit.).

En los 80, hizo eclosión la economía, al sumársele la crisis de la deuda externa, al igual que en los demás estados latinoamericanos.

Si bien durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), primer gobierno democrático posdictadura, no se concretaron políticas de ajuste, hubo una campaña de instalación de las ideas de privatización, disminución de las instituciones del Estado y liberalización de la economía.

Luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989 y los saqueos, el Presidente Menem tuvo que asumir el poder anticipadamente, en una situación de aguda crisis. Para garantizar la gobernabilidad, contó con el apoyo de la oposición en el poder legislativo que lo habilitó para recurrir a decretos de “necesidad y urgencia” (Aznar, 1995). De este modo, sancionó una ley de Reforma del Estado y una Ley de Emergencia económica, con las cuales inició un modelo de ajuste estructural que implicó una verdadera transformación del país. En tres años se aplicó una reforma que incluyó:

¹⁶Adopto aquí el concepto en un sentido amplio, refiriéndome al Estado, constatando su intervención en lo social y como regulador de la relación entre capital y trabajo y las políticas redistributivas. Para algunos autores (Torres C., 1995) es discutible la existencia de un Estado de Bienestar en la Argentina y, para otros, tiene características particulares. Para una discusión sobre el tema ver: Isuani (1989) y Lo Vuolo (1991).

- la privatización de la mayoría de las empresas públicas,
- la apertura de la economía,
- la oferta monetaria atada a las reservas del Banco Central, lo cual produjo la valorización de las transacciones económicas en dólares estadounidenses,
- la reprogramación de la deuda externa según el Plan Brady,
- la emisión de bonos de títulos públicos para colocar hacia el futuro el pago de la deuda interna, incluida la deuda previsional,
- la flexibilización laboral anulando el concepto de estabilidad y la política de fijación de salarios,
- la retracción de las políticas sociales con privatización de sus funciones. (Lo Vuolo, 1998).

Este modelo se basó, fundamentalmente, en propuestas de privatización, descentralización y desregulación, con el objetivo de reducir el Estado, apelando al *locus* neoliberal sobre la ineficiencia de las empresas de servicios estatales y la eficiencia del sector privado para la gestión de las mismas. “*Menem y sus equipos de gobierno se esforzaron permanentemente por definir la situación nacional desde una óptica que puede denominarse 'el discurso de la urgencia económica'*” (Sidicaro, 1995, destacado en el original). Los problemas argentinos eran económicos y la solución era del mismo tipo, por eso tanto la educación, la salud y, en general, la *política* eran tratadas según esos criterios, dejándose de lado la función social de los mismos. El nuevo peronismo, o *menemismo*, también modificó su histórica relación con los sindicatos, descartando los aumentos de salarios por los sistemas tradicionales y ligándolos a la productividad. Estableció una relación no conflictiva con los empresarios liberales, antiguos enemigos del peronismo. Realizó una política pragmática y basada en la prevaencia de acciones del Poder Ejecutivo (sobre la base de decretos del Presidente), en detrimento del Poder Legislativo que, por su parte, cayó en el descrédito global debido a su espíritu de cuerpo como clase política (Pinto, 1995).

Los logros de su gobierno se basaron en el control de la inflación y el establecimiento y sostén de una situación de estabilidad económica a partir del Plan de convertibilidad. Pero, la economía argentina se volvió muy dependiente de los mercados internacionales, resultando muy afectada por la crisis mexicana de 1995, pasando de un crecimiento

importante, en 1991, a una recesión en 1994 y luego nuevamente crecimiento entre 1996 y 1998. En la década hubo un crecimiento de casi el 40% del P.B.I.:

Cuadro N° 1: Crecimiento del P.B.I. (1991-1999)

AÑO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CREC. P.B.I. (%)	10,5	10,3	6,3	8,5	-4,6	4,3	8,4	3,7	3%

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El crecimiento económico, sin embargo, no produjo el efecto *derrame* en el campo social, presupuesto en el ideario económico neoliberal, sino que trajo como consecuencia un aumento de la desigualdad social.

Así, la población bajo la línea de pobreza¹⁷ en la década osciló entre el 28,9% y el 16,1% de los hogares:

Cuadro N° 2: Hogares bajo la línea de pobreza.(1991-1998)

AÑO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PBLP* (%)	28,9	19,3	17,7	16,1	22,2	26,7	26,3	24,3

*Población bajo línea de pobreza

Fuente: López (1998) sobre datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

¹⁷ La línea de pobreza es una medida recomendada internacionalmente que se utiliza desde 1980 en Argentina que se mide a partir de los ingresos. Permite comparar los ingresos de las familias, construyendo una canasta básica alimentaria que incluye lo necesario para la alimentación de un mes y se establece el valor de compra de esa canasta en el mercado. El valor de la canasta se multiplica por la cantidad de miembros que componen una familia, así se establece la línea de indigencia, luego se multiplica por 2.3 (coeficiente de Engel), obteniéndose de este modo la línea de pobreza. Esta medida reemplaza a la de las Necesidades Básicas Insatisfechas que sólo miden la pobreza extrema.

De esta forma, se consolidó a la tendencia ascendente que se había iniciado en la década de 1980, cuando la población de *nuevos pobres* era de 4,2%, mientras que, en 1990, era del 18,4%, incrementándose un 338% en la década ¹⁸

No sólo el aumento de hogares bajo la línea de pobreza –los *nuevos pobres*– caracterizó a la década de los 90, sino, paralelamente, la distribución de la renta se polarizó: el 20 % más pobre se empobreció más y el 10% más rico se enriqueció más:

Cuadro N° 3: Evolución de la distribución del ingreso (1975-1998).

Deciles 1,2,9 y 10

DECIL	1975	1980	1991	1996	1997	1998
1	3,1	3,2	2,4	2,4	1,6	1,5
2	4,1	4,6	3,3	3,3	2,8	2,7
9	16,4	16,4	16,1	16,1	15,9	16
10	26,7	34,6	34,6	36,3	35,3	37,3

Fuente: López (op. cit.) elaborado sobre datos del INDEC.

La desocupación es otro de los indicadores cuantitativos que marcan el deterioro social del país y que no sólo aumentó en la década, sino que parece haberse instalado definitivamente:

Cuadro N° 4: Desempleo de la población económicamente activa. (1991-2000)

AÑO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DPEA	5,3	6,7	9,6	13,1	17,5	13,3	14,3	13,3	14,4	14,7
* (%)										

*Desempleo de la población económicamente activa.

Fuente: Equis, con datos del INDEC (reproducido en www.página12.com.ar)

En cuanto al aspecto político, el modelo menemista incorporó una nueva modalidad en la acción política basada en el pragmatismo. Así como en su gobierno logró poner, en

¹⁸Minujín, 1991, basado en datos oficiales de la Encuesta Permanente de Hogares 1980, 1988, 1990 del INDEC.

práctica las recomendaciones internacionales surgidas del consenso de Washington¹⁹, en la praxis política estas nuevas orientaciones se vehicularon mediante estrategias de acción que respondían a viejos modelos locales. Para Sidicaro (op.cit.), este proceso se puso en práctica con la incorporación de dirigentes provenientes de las provincias económicamente menos desarrolladas, configurando lo que denomina una *antielite* (en oposición a las elites de las cuales históricamente provenían los dirigentes políticos). Así,

“estas situaciones políticas con bajo nivel de institucionalización formal, con intercambios clientelistas como modalidad típica de relación entre jefes y seguidores y con prácticamente ausencia total de control de la sociedad sobre sus dirigentes, genera en éstos un sistema de predisposiciones que los diferencia notablemente de aquellos que operan en las provincias más desarrolladas o en la Capital Federal” (Sidicaro, op.cit.:128).

Para el autor, estos modos de gobierno respondieron a un uso patrimonialista del poder, que implicó la utilización de los recursos con fines clientelistas, para compensar los efectos que el ajuste estructural producía en los ciudadanos más pobres, instalándose (o reactivándose) una cultura que consistía en la obtención de favores sociales a cambio de apoyos políticos.

En este marco sociopolítico, la educación ocupaba un lugar importante, por cuanto se inicia un proceso de reforma a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en 1993, que provocó una activa intervención del Estado Nacional en la formulación y puesta en práctica de políticas educativas acordes con los *nuevos tiempos*.

De entre estas políticas, una de ellas es el objeto de estudio de la presente investigación: el Plan Social Educativo. El P.S.E. marca un hito en la política educativa, porque instituye en el sistema homogeneizador que fue la educación argentina, la segmentación desde el estado de un grupo social al cual va a dirigirse una política educativa: los pobres (Dustchasky y Redondo, 2000).²⁰

¹⁹ "La noción de 'consenso de Washington' se refiere, en última instancia, a cómo un conjunto de instituciones financieras como el F.M.I., el Banco Mundial, el B.I.D., el Export-Import Bank, etc, todas ellas localizadas en Washington (...)siguen la misma lógica y economía política neoliberal que propugna el modelo de ajuste estructural y estabilización". (Torres. C. 1997: 175).

²⁰En mayo de 2000 tomé conocimiento del trabajo de las autoras mediante una copia mimeografiada del

La incorporación privilegiada en la educación de la temática de la “cuestión social” mediante este Plan requiere una aproximación del mismo, que utiliza diferentes rutas de acceso: la historia de las políticas para pobres, las políticas sociales, el neoliberalismo, la reforma educativa de la década de los 90. La visión del Estado en el neoliberalismo y sus formulaciones para las políticas sociales permiten comprender el marco de surgimiento del Plan; el camino y los medios por los cuales llegan esas formulaciones a la educación también arrojan luz sobre el tema y, finalmente, aunque no por eso con menor importancia, la opinión de los actores (coordinadores del Plan Social y directores de escuela) aporta una visión que entrecruza lo macro con lo micro y permite evidenciar aspectos específicos de la praxis política de la década (antielite, asistencialismo, clientelismo y *marketing* político).

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS.

Para abordar estas cuestiones, este trabajo, de corte cualitativo, se basa en tres fuentes principales de información: los documentos, las entrevistas y la observación personal.

Los documentos producidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina, en el marco del Plan Social Educativo, cuya lista se detalla al final del trabajo, son fuentes de información privilegiadas en este análisis. También forman parte de este grupo las copias de Decretos y Leyes utilizadas como fuentes en esta investigación.

Otro tipo de *documentos* utilizados lo constituye los proyectos que las escuelas elaboraran, vinculados al Plan Social Educativo. De estos proyectos, se analizaron dos tipos, unos, cuyas copias fueron proporcionadas por las escuelas donde se realizaron entrevistas. Y otros, pertenecientes a diferentes escuelas de todo el país. De este último grupo, algunos provienen del Plan Social Educativo, cuya lectura y fichaje fue posible realizar en el Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina²¹ y otros, cuyas copias fueron obtenidas en el Congreso de la Nación.

mismo, que fuera publicado posteriormente en octubre de 2000. Fue de crucial importancia su lectura, cuando estaba comenzando la escritura de este trabajo. La coincidencia en algunos aspectos del análisis fue un aliciente para la continuidad del trabajo, así como algunos de los análisis de las autoras sirvieron de guía para la interpretación de algunos datos.

²¹Estos documentos, al ser los que estaban disponibles en una caja que me prestaron, responden absolutamente al azar, por eso algunas provincias estuvieron más representadas que otras. A pesar de la buena disposición de las personas que trabajaban en el área donde me fue permitido leer los proyectos, éstos no tenían ningún orden (ni por provincia, ni por fecha).

Otro documento de importancia lo constituye el informe de la Evaluación del Plan Social Educativo, realizado por una consultoría externa, a pedido del Ministerio de Educación.

Las fuentes primarias de la investigación son las *entrevistas*: se realizaron, distribuidas como se detalla:

- a dos coordinadores del nivel central del Plan Social Educativo en el Ministerio de Educación de la Nación,
- a nueve directores de escuela de la provincia de Santa Fe,
- a una maestra de una escuela de la misma provincia,
- a una dirigente gremial de la misma provincia,
- a dos coordinadores del Plan de esa provincia,

Realicé también una indagación exploratoria, en la provincia de Buenos Aires, en la cual entrevisté:

- a dos coordinadoras del Plan Social de la Provincia,
- a una Inspectora de un distrito,
- a una directora de una escuela,
- a una maestra bibliotecaria y
- a una alumna.

Realicé observaciones en las escuelas, cuyos directores entrevisté y en un acto público, que luego constituyeron datos de importancia para el análisis de algunos aspectos del Plan, así como constataron la existencia “material” del P.S.E en las escuelas. También conté con informantes clave que me aportaron valiosa información, como, por ejemplo, lugar, fecha y día de una reunión de coordinadores provinciales. Esta información no estaba disponible en el Ministerio de Educación y, gracias a este dato, localicé a los coordinadores que luego me facilitarían la asistencia a un acto público de entrega de libros y a algunos directores de escuela.

No me fue posible entrevistar a los funcionarios políticos (Directora Nacional), porque no respondían a los requerimientos o lo derivaban a los coordinadores, a los que efectivamente entrevisté.

La cantidad de escuelas que abarcó el Plan Social Educativo y la diversidad de proyectos que involucró dificultarían mucho las posibilidades de análisis. Por eso, un recorte, en algunos aspectos, proyectos y actores del plan, se hace necesario, dado que

no se pretende realizar una “evaluación” externa del mismo, sino un estudio de sus características a la luz de los referentes teóricos elegidos.

Esta elección, a su vez, no significa desconsiderar la totalidad del Plan, sino que la información obtenida sobre los otros programas y proyectos permeará el análisis más específico a realizarse. Por eso, este estudio decide centrarse en el Programa 1, “Mejor educación para todos”. Proyecto 1. Mejoramiento de la Calidad de la Educación en Escuelas de Nivel Inicial y de 1º y 2º ciclo de la EGB.

Cabe destacar, también, que algunas de estas elecciones estuvieron vinculados a ciertas posibilidades concretas de acceso: a los documentos, a los actores involucrados; en suma, a la información. Por ejemplo, el hecho de realizar las entrevistas en un año electoral nacional²² y en un mes electoral provincial, en algunas situaciones dificultó el acceso a la información pero en otras, por el contrario, facilitó dicho acceso. En suma, este asunto particular, permite una vez más constatar la influencia de los “mediadores” en la implementación de una política.²³

Las escuelas elegidas en la Provincia de Santa Fe pertenecen a dos poblaciones, una de ellas a una gran ciudad, con población que supera el millón de habitantes, otra a una ciudad de poco más de 12.000 habitantes.²⁴ En todas ellas el criterio fue el azar: la posibilidad concreta de entrevistas surgida de mi presencia en una acto de una entrega de libros.

Los aspectos investigados se presentan en este informe en dos capítulos.

El primer capítulo se ocupa de explicar la génesis de las políticas sociales desde su origen y resaltando especialmente aquellas destinadas específicamente a la población

²²Me refiero a las elecciones presidenciales de octubre del 1999 en el que resultara electa la Alianza de oposición con la fórmula De La Rúa-Alvarez y a la elección de gobernador en Santa Fe que en agosto de 1999 en la que triunfó el candidato oficialista (peronista) Carlos Reutemann. El hecho de realizar las entrevistas en Santa Fe en el mes electoral me favoreció enormemente porque me permitió presenciar y recolectar algunos de los datos que se analizan en el Capítulo 2. La elección nacional, sin embargo, dificultó el acceso a la Directora Nacional de Programas Compensatorios, autoridad política del mismo. Sin embargo, en el Ministerio de Educación de la Nación, recibí mucha información y ayuda de algunos de los coordinadores.

²³Fernando Isuani (1998), en su tesis de maestría cuya copia mimeografiada me facilitara, analiza justamente el peso de los actores institucionales en la implementación de esta misma política, el Plan Social Educativo.

²⁴Mayores especificidades sobre estas poblaciones se presentarán en el capítulo 2.

pobre, así como las perspectivas que surgen en los años 1980 y 1990, indicando qué características asumen desde entonces.

El capítulo dos se ocupa de la educación y, en especial, en la reforma educativa de los años 1990 en Argentina, centrándose en el estudio específico del Plan Social Educativo. Se presentan los resultados del P.S.E con un análisis de las fuentes antes descriptas. Por último, se presentan las consideraciones finales del trabajo.

CAPÍTULO 1. POLÍTICAS SOCIALES Y ASISTENCIA.

El objetivo de este capítulo es historiar el surgimiento de las políticas sociales y asistenciales en el mundo occidental, debido a que, en el objeto de estudio de esta investigación, se encuentran presentes muchos rasgos de estas y, en especial, de las políticas sociales destinadas a los pobres. Porque algunos de esos rasgos tienen un origen temprano (desde antes del año 1000), es pertinente realizar una descripción de las condiciones de su aparición.

También se abordará a las políticas sociales teniendo en cuenta los cambios que el fin del siglo XX deparó para ellas, en las que se perciben rasgos antiguos, resignificados y aparecen, otros, propios de la coyuntura histórico-político-económica.

Debido también a necesidades de análisis de la política estudiada, el Plan Social Educativo, se hace referencia a los procesos de instauración de esas políticas sociales y asistenciales en la República Argentina, porque es ese contexto el que incide, repitiendo o modificando muchas de las particularidades del Plan.

LA CUESTIÓN SOCIAL: DE LA ASISTENCIA A LAS POLÍTICAS SOCIALES

Asistencia, beneficencia, filantropía. Génesis de la cuestión social.²⁵

La existencia de políticas destinadas a un sector de la población, aquel que, por diversas razones, permanece fuera del sistema socio-económico dominante, tiene una larga historia en las sociedades occidentales, que en razón del objeto de estudio de este trabajo (una política educativa destinada a los pobres) conviene explorar para la mejor comprensión del mismo.

Aunque el momento crucial en el cual hizo eclosión la problemática de la pobreza se produjo cuando, en el contexto del capitalismo industrial del siglo XVIII, apareció el pauperismo como una consecuencia del mismo y se originaron, entonces, diversas estrategias para combatirlo; ya en las sociedades precapitalistas, estructuradas en torno de una *sociabilidad primaria* familiar, de vecindad o de trabajo, existía el caso de personas no integradas. Esas sociedades reinsertaban a los huérfanos, inválidos, pobres

²⁵ Para la redacción de este apartado, me he basado, salvo cuando se indican otras fuentes, en Robert Castel (1998 y 1995).

o indigentes, recabando para ello los recursos económicos o relacionales en el propio medio familiar o social. (Castel, 1998).

Es a partir del año 1000, en Europa, cuando aparece una nueva modalidad de intervención en las problemáticas sociales que va subsistir hasta la época actual: *la atención especializada mediante instituciones*. Así, hospitales y orfanatos constituyeron respuestas globales para las problemáticas de los no integrados, sustituyendo la atención individual de los mismos en su comunidad.

Esta *sociabilidad secundaria*, que dislocó las relaciones que organizaban anteriormente la atención a las personas no integradas, tuvo características de: *protección e integración*. Fueron prácticas ligadas a una *especialización*, donde hubo una delimitación del ámbito de acción; una *tecnicización* que permitía la identificación y selección para orientar la acción y una *localización* del tratamiento en un lugar (por ejemplo: el municipio, el hospital). También se establecieron criterios para esa atención, tales como, la *pertenencia comunitaria* o la *inaptitud para el trabajo*.

Estas dos últimas características resultan de importancia puesto que:

“Las cuestiones de la especialización, de la profesionalización, de la institucionalización, de la discriminación de las poblaciones a atender, estructuran hasta hoy la organización del campo de lo social-asistencial”
(Castel, op.cit.: 60).

La institución de la asistencia, además, está relacionada con el cristianismo y, aunque no se limita a la civilización judeocristiana, en esta, la caridad es uno de los preceptos capitales y adquiere fuerza moral de conducta (Sposati, 1987). En la Edad Media, los conventos y las instituciones religiosas poseían el monopolio de las prácticas asistenciales. Además, fue el cristianismo medieval, según Castel, el que consolidó el criterio de la *incapacidad involuntaria para el trabajo*, sumada a la condición de *pobre*, como requisitos para recibir asistencia, excluyendo así a otras poblaciones trabajadoras que también sufrían necesidades:

“A pesar de las declaraciones de principio sobre el amor al prójimo en general, la exhaltación cristiana de un tipo de pobre, que debe estar lleno de males para

ser socorrido, y su condena a la pereza “madre de todos los vicios”, mantuvieron para esos criterios un sentido muy restrictivo”. (Castel, op.cit.:84).

En el siglo XIV se acentuó un movimiento por el cual la gestión de la asistencia tomó un carácter local. De las instituciones religiosas se pasó a las autoridades laicas locales, debido al fortalecimiento del poder central y a los procesos de urbanización. Sin embargo, se mantuvieron los criterios de selección de la población, tales como la proximidad domiciliaria entre el beneficiario y la institución, y la incapacidad para el trabajo. Estas características, como la descentralización, la vuelta a las redes de protección local con el fin de mantener la pertenencia y la afiliación, resultan semejantes con algunas de las características de la política educativa estudiada, que se desarrollarán en el próximo capítulo. Durante los siglos XII a XVIII, las diferentes monarquías europeas establecieron regulaciones compulsorias que imponían el trabajo como oposición al vagabundaje y la ociosidad, establecían el valor de la remuneración y fijaban la mano de obra, impidiendo su movilidad; y, especialmente, combatían a la mendicancia y la limosna para personas aptas para el trabajo. Todas estas medidas tendieron a establecer al trabajo como opción preferencial y a la asistencia como marginal, manteniéndose dentro de ella el criterio de la validez para trabajar.

No obstante, la contradicción entre la inexistencia de un mercado de trabajo, en la época, y la postulación del trabajo como preferencial tenían como consecuencia la existencia de una vasta población de vagabundos, perseguidos por el poder público mediante regulaciones represivas, que estaban en una situación de desafiliación social. Esta población presentaba las características de estar en la indigencia, pero ser móvil y válida, o sea, privada de la asistencia. El modo de inclusión que encontraron los Estados monárquicos europeos llevó a la creación de depósitos para estos mendicantes, bajo las formas de casas de trabajo.

Otra modalidad de acción destinada a esa población fueron las “leyes de pobres” inglesas, donde los municipios debían proporcionar materias primas para que los indigentes pudieran trabajar, o bien proporcionar directamente el dinero para la alimentación, como en la Speenhamland Law. (Polanyi, 1980)

Puede considerarse que, hasta comienzos del siglo XVIII, los grupos más desfavorecidos de la población eran tratados como *indigentes incapaces de trabajar*, los cuales eran objeto de asistencia, o como *vagabundos*, que eran reprimidos.

A fines del siglo XVII se produjo una toma de conciencia de la situación de vulnerabilidad social y su carácter masivo. Así, se ha podido calcular que entre un cuarto y la mitad de la población vivía en situación de indigencia, en las sociedades preindustriales europeas. Razones como la explosión demográfica y la caída del regulador demográfico, que eran las pestes, fueron algunos de los factores que contribuyeron a poner en evidencia el problema. También se produjo un cambio en cuanto a lo que se consideraba indigencia, ampliando más que a mendigos y vagabundos, aunque desde el punto de vista de la asistencia sólo se continuara atendiendo a los indigentes no válidos para el trabajo.

En el siglo XVIII para el nuevo modelo económico emergente, la concepción de trabajo dejó de ser un deber religioso o moral y pasó a ser la base de la nueva economía.

En cuanto a la asistencia, los teóricos de la revolución francesa establecieron el derecho a la subsistencia, pero manteniendo los criterios de inaptitud para el trabajo y de domicilio, para ser pasibles de ella. La organización de la asistencia pasó a ser considerada como un servicio público y por lo tanto hospitales, casas de caridad y demás instituciones integraban el poder público que los financiaba y administraba.

Pero, la solución que el liberalismo utópico del siglo XVII creyó encontrar fue la creación de un mercado de trabajo que permitiera el acceso libre al trabajo, lo que, más tarde, derivaría en la contractualización de esas relaciones laborales. Sin embargo, el proceso de industrialización en la práctica no funcionó así y generó al *pauperismo* que tuvo carácter masivo. Este fue una consecuencia no de la ausencia de trabajo, sino de la nueva organización del trabajo: la libertad de trabajo que generaba inestabilidad y desempleo. El pauperismo también conllevó a un estado de des-socialización, producto de la vida urbana. A su vez, generó en las clases burguesas un preconceito hacia los trabajadores, connotándolos como peligrosos, exagerando la cantidad de ese proletariado industrial. El pauperismo es “*el punto de cristalización de la nueva cuestión social(...) es, antes de todo, una inmensa decepción que sanciona el fracaso del optimismo liberal modelo siglo XVIII*” (Castel, op.cit.:297) que pone en evidencia que el progreso económico puede conducir a la desagregación social.

Ante esta nueva realidad, en Inglaterra, a principios del siglo XIX, luego de la abolición de leyes de pobres se implantaron las *workhouses*, que eran financiadas con fondos públicos y obligaban a los indigentes al trabajo. En la mitad del siglo XIX, en Francia, recobraron vigencia las viejas estructuras asistenciales; también readquirieron su importancia los servicios públicos municipales, destinados a indigentes e inválidos, tales como hospitales y hospicios. Existían también puestos de beneficencia y establecimientos para ciegos, sordos y mudos, orfanatos y asilos, todos estos regidos por las autoridades locales.

Al instalarse el pauperismo como una nueva realidad, apareció también una concepción original: la *beneficencia privada*, basada en argumentaciones liberales de la temática social, que intentaban contener el intervencionismo estatal. Los liberales se oponían a hacer de la asistencia una cuestión de derecho. Para ellos: “*El derecho es la garantía de una relación de reciprocidad entre individuos responsables e iguales en el intercambio que el contrato sanciona*” (Castel, op.cit.: 304). Desde esta perspectiva, la asistencia es desigual, porque el indigente no puede dar una contrapartida equivalente a aquello que recibe.

En esta concepción liberal, intentar colocar la asistencia en la esfera del derecho sería colocar un problema de costumbres dentro de la legislación, lo cual llevaría al totalitarismo. Por eso, estos temas eran incluidos dentro de obligaciones de otra naturaleza: *obligaciones morales públicas*, que regulaban relaciones sociales sin tener sanción jurídica. Así el liberalismo consiguió que las políticas sociales se mantuvieran dentro de un espacio ético y no político. Se justificaba a la beneficencia como una tutela hacia las clases inferiores, que eran concebidas como personas que no tenían capacidad y a las cuales habría que guiar, proteger, tutelar; surgiendo así políticas no estatales sobre la cuestión social. Este movimiento filantrópico generó, en Francia, entidades tales como la Sociedad de Moral Cristiana, que coexistían tanto con las instituciones de reclusión, como con las prácticas caritativas de las instituciones de la Iglesia en la atención de las problemáticas sociales. Púedese concordar con Castel en que el fracaso del liberalismo utópico del siglo XVIII llevó a un liberalismo del siglo XIX compatible con la filantropía social.

El movimiento filantrópico desarrolló técnicas de moralización centradas alrededor de: la creación de cajas de ahorro y jubilación voluntarias, la protección patronal, y la

asistencia a los indigentes. Esta última comenzó a establecer criterios: analizar caso por caso a los destinatarios de los socorros, subordinar la ayuda a la buena conducta, instituir una relación duradera con el beneficiario, en suma, se establecieron algunos principios del tratamiento “científico” de la indigencia que hasta hoy perduran. La previsión era otro de los objetivos de los filántropos y, así, desarrollaron las cajas de ahorro y las sociedades de socorros mutuos, destinados ambos a generarla.

En Inglaterra, surgieron las *friendly societies*, donde se aseguraban profesiones enteras contra algunos riesgos: la enfermedad, el accidente, el desempleo y la vejez, siendo un antecedente de los sistemas de seguro social que posteriormente implantarían los estados de bienestar.

Sin embargo, esas sociedades eran vigiladas porque implicaban un peligro para el orden social por la asociación de los operarios.

Otra modalidad de protección que se instauró en la época es la que comenzaron a realizar los propietarios de las fábricas sobre los operarios, instalando en ellas puestos de salud y organizando cajas previsionales y de riesgo, generando una verdadera protección patronal. Para Castel, estas formas de protección patronal, modelaron a la sociedad industrial, con la forma de la antigua sociedad rural, incorporando en la organización del trabajo liberal la herencia de la protección y el paternalismo, que se mantiene hasta la actualidad.

Aproximadamente en 1830, cuando se comenzó a plantear la "cuestión social", también aparecieron los primeros intentos operarios que proponían una organización alternativa del trabajo: la asociación de los productores y la abolición de la condición de asalariado. Hechos como los de 1848 y La Comuna, en Francia, y las luchas de los trabajadores sindicalizados, en Inglaterra, constituyeron un intento por invertir la relación de dominación que, aunque fracasaron, no permitieron una manutención del statu quo, sino que fueron un elemento que obligó a reestructurar las relaciones sociales entre grupos sociales de intereses opuestos.

La historización hasta aquí realizada permite identificar la antigüedad de algunas prácticas: la atención a determinadas poblaciones no incluidas en el sistema de relaciones socio-económicas de una comunidad, la delimitación de una parte de la población que era contabilizada y caracterizada para destinársele la ayuda, la reticencia liberal a la intervención del estado en las cuestiones sociales y asistenciales, la

filantropía y la caridad privadas como pertenecientes al ámbito de la ética, y no del derecho: todas estas cuestiones mantuvieron su actualidad en el fin del siglo XX y la mantienen en el siglo XXI.

La asistencia, la beneficencia y la filantropía privadas, así como las casas de trabajo, las leyes de pobres y los primeros antecedentes de las políticas sociales: como los seguros, según muestra la cronología anterior de Castel, han sido diferentes modos históricos de incorporación o inclusión de las poblaciones que en mayor o menor cantidad y, por diversas razones, ha estado excluida de la sociedad. Esas estrategias han sido cruciales para mantener el statu quo en cada momento histórico, mostrando una adaptación del Estado que, progresivamente, va reacomodándose por la necesidad de administrar esas situaciones, sea reprimiéndolas o asimilándolas. Por eso, la inclusión de aquellos elementos como modo de neutralización del potencial transformador de aquellas poblaciones.

Primeras políticas sociales.

La emergencia de los asalariados como fuerza social a partir de su organización y sus reivindicaciones presionaron a los Estados Nacionales, en la segunda mitad del siglo XVIII.

Para Vieira (1992), fue en ese momento cuando se presentó *el problema de la relación capital-trabajo, o cuestión social o lucha de clases*, que derivó de la conversión del capitalismo de libre mercado en capitalismo monopólico. Fueron, entonces, las movilizaciones obreras que transcurrieron durante las primeras revoluciones sociales, las que motivaron el surgimiento de la política social como *"estrategia gubernamental de intervención en las relaciones sociales (que) únicamente pudo existir con el surgimiento de los movimientos populares del S.XIX"* (Vieira, op.cit.:21).

Antes de convertirse en una estrategia gubernamental, las políticas sociales habían sido reivindicaciones hechas por los trabajadores en el siglo XIX, que fueron propalándose durante las revoluciones industriales en Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y norte de Italia.

En este marco, el Estado tuvo que asumir algunos de los reclamos: aquellos que alcanzaron un grado de aceptabilidad para el grupo dirigente del momento, pero que le permitiría seguir manteniendo sus privilegios.

El fracaso de los intentos colectivistas, que tenían por actores protagónicos a los asalariados, generó la aparición de un nuevo modelo de Estado que fue el encargado de reacomodar las relaciones antagónicas y que implicó la intervención activa: “*El cambio es desde la acción estatal prohibida hacia la acción estatal exigida*” (Offe, 1995:84). La metamorfosis del Estado lo convirtió en un árbitro, ya que actuaba como intermediario regulando las relaciones entre capital y trabajo.

Este nuevo Estado se basó, para desempeñar su papel de regulador, en la *solidaridad*. Este concepto, acuñado por Durkheim, considera a los hombres, colocados en vínculos de dependencia recíproca, en condiciones sociales desiguales e interdependientes. El carácter orgánico de esta solidaridad, de la cual cada individuo sería debedor, permite justificar la imposición de impuestos, no como atentados contra la libertad de los individuos –como los consideraba el liberalismo– sino como medio para incluir a los desfavorecidos, no como tutelados sino como semejantes, asociados en una obra en común.

En ese nuevo escenario, por iniciativa del canciller prusiano Otto von Bismarck, se estableció lo que para algunos fue la primera política social en beneficio de la clase trabajadora: el seguro social (Isuani, 1991). El crecimiento de la social democracia y el peligro de una revolución socialista llevó a Bismarck a realizar una política social con responsabilidad del Estado. Este hecho marca una ruptura con las instituciones de beneficencia, porque fue una política que no estaba dirigida a los pobres o miserables, sino a los asalariados, que en esa época eran sólo los obreros. Específicamente, estaba dirigida a los trabajadores manuales, a los pequeños asalariados ubicados por debajo de un tope de ingresos, aquellos que tenían más riesgo de caer en la indigencia. Las primeras leyes de seguros marcaban una división social, porque eran obligatorias para quienes estaban en las posiciones inferiores en la escala social.

Esta política no tenía ninguna intención redistribuidora, ni de reducción de la estratificación social; su finalidad era la de brindar un mínimo de ganancias a los trabajadores amenazados de miseria, cuando el accidente, la enfermedad o la vejez los obligaran a interrumpir su actividad. (Castel, 1995).

La institución de los seguros estuvo precedida por una polémica importante sobre la posibilidad de ampliar la concepción de asistencia a un número mayor que a *los imposibilitados para trabajar*, o sea, incluir también a los trabajadores. Sin embargo,

triunfó la imposición del seguro obligatorio. Este, si bien tuvo su antecedente en las sociedades de socorros mutuos y en las cajas patronales, se impuso cuando ya el Estado había tenido injerencia en algunas de estas cajas.

La instauración del sistema de seguros marcó una inflexión en el tratamiento de las problemáticas sociales, porque se basaba en el principio de la cobertura del riesgo. Así, la enfermedad, el desempleo y la muerte son considerados como riesgos. Si ocurre uno de estos accidentes, se supone que el afectado no es solamente el individuo, sino el todo social (según el concepto de solidaridad) porque sufrió el accidente mientras ejercía una actividad de utilidad social.

Aunque en un principio, el seguro estaba limitado a la población más amenazada y funcionó como análogo de la asistencia, luego abrió camino a una cobertura universalista. Sin embargo, para que eso aconteciera, la sociedad moderna se organizó como una sociedad salarial (Castel, op.cit.), donde la identidad social dejó de basarse en la propiedad para basarse en el trabajo asalariado:

"La reformulación de la cuestión social va a consistir no en abolir la oposición propietario-no propietario, sino en redefinirla, esto es, en yuxtaponer a la propiedad privada otro tipo de propiedad, la propiedad social, de modo que se pueda continuar fuera de la propiedad privada sin estar privado de seguridad" (Castel, 1998:387).

Esto es posible si se concibe al patrimonio como personalmente atribuible y no siendo privado, sino social, y que pueda ser pasible de un usufructo privado: el seguro obligatorio.

Este coloca al beneficiario en el orden del derecho, porque es diferente de las prácticas anteriores de asistencia y de las tutelas: no está ligada a la domiciliación ni a la fidelidad a un patrón. *"Puede circular en el espacio sin romper con las protecciones, porque está afiliado a un orden jurídico, esto es, universalista"* (Castel, op.cit. 408). Pero estas prácticas de seguro social resignifican al salario. Este ya no es solamente la retribución de una tarea, sino que asegura derechos y permite el acceso a subsidios por enfermedad, accidentes, jubilaciones y al consumo; siendo un determinante fundamental de la identidad social.

La sociedad salarial neutraliza a la sociedad de clases, porque ahora la condición salarial pierde su connotación indigna para ser un modelo privilegiado de identificación, si bien mantiene trabajadores periféricos o marginales residuales.

Las instituciones típicas del seguro social sentaron sus bases en Europa, luego de variados debates parlamentarios y oposiciones, durante la primera mitad del siglo XX y adquirieron una estructura definida antes de la segunda guerra mundial. En esa etapa, fueron los pensadores burgueses o reformistas los promotores de las primeras políticas sociales y su lógica respondió al mantenimiento del orden social para neutralizar el conflicto real o potencial del movimiento obrero, permitiendo la continuidad del sistema de acumulación capitalista. (Isuani, 1991).

Otro clivaje se produjo a partir de la segunda guerra mundial, en Europa, con la puesta en práctica de la teoría económica de Keynes, que ocasionó un cambio en la política social, con el surgimiento del llamado Estado de Bienestar (Welfare State).

Así, por ejemplo, en Inglaterra, este fue *"el punto culminante de un largo movimiento de reforma social que se inició en el último cuarto del siglo XIX"* (Marshall, 1967:117). El informe Beveridge²⁶ fue un documento de gran influencia. Inició un proceso de creación de Sistemas de Educación, Seguro Nacional y Salud que se constituyeron los tres ejes fundamentales de la política social en una concepción nueva, según la cual *"los servicios sociales no debían ser considerados como necesidades lamentables a ser mantenidas sólo hasta que el sistema capitalista fuese reformado o socializado; eran una parte permanente y gloriosa del sistema social"* (Marshall, op.cit.:98).

Desde entonces, los beneficios de la política social son concebidos como un derecho de los individuos que los poseen por su carácter de ciudadanos. Se basan en un sistema de interdependencia entre contribuciones y beneficios. Permiten asegurar un mínimo de bienestar para todos, sin sujetarlos a ninguna forma de prueba sobre sus recursos o a averiguación sobre sus medios. Son ideas universalistas e igualitarias, *"producto de las prácticas de solidaridad nacional, regulación pública del consumo y distribución más equitativa de las cargas"* (Isuani 1991). Los beneficios, ahora, aumentan: el seguro de

²⁶ Fue realizado por Sir William Beveridge, diputado liberal inglés que fue encargado de presentar un informe sobre la organización del sistema británico de jubilación. El documento (Social Insurance and Allied Services), publicado en 1942, sirvió de base para construir el sistema británico de seguridad social. Ese sistema rompió con la concepción restrictiva de los seguros sociales y la reemplazó por la concepción de riesgo social.

desempleo, el auxilio por maternidad, salario familiar, auxilio por funeral, auxilio por casamientos, etc.

Los Estados de Bienestar europeos alcanzaron una cobertura muy amplia de situaciones y riesgos. Las escasas situaciones que quedaban fuera de cobertura eran tratadas de modo asistencial, considerándose las como residuales al sistema.

Puede analizarse el largo proceso, descrito hasta aquí, según el alcance de los destinatarios de las mismas. Así, se puede diferenciar tres grados de cobertura: la universalista, que abarca a toda la población; las dirigidas a los asalariados, que concierne a la clase trabajadora; y las destinadas a la pobreza, que involucra sólo a los marginados del mercado de trabajo o excluidos. La ampliación de los destinatarios, sin embargo, no ha implicado el abandono de las otras políticas, sino que los tres modos coexisten siguiendo especificidades propias de los países.

Las políticas sociales, además, poseen efectos indirectos tales como asegurar el orden y la armonía social, favorecer el proceso de acumulación, y permiten obtener apoyo político. Interesa señalar aquí que los gastos sociales pueden ser necesarios para mantener la armonía social con vistas a lograr o mantener la legitimidad del Estado (O'Connor, 1977).

El modelo norteamericano de lucha contra la pobreza.

El modo como los Estados Unidos enfrentaron la pobreza muestra la persistencia del modelo de las políticas específicas para grupos pobres, porque es allí donde continúan siendo prioritarias, mientras en Europa se desarrollaba el sistema de seguro social y, posteriormente, las instituciones del Estado de Bienestar. Estas políticas mantuvieron algunos de los criterios sobre los cuales se habían constituido las políticas sociales.

En los programas desarrollados en los Estados Unidos es interesante señalar la concepción de pobreza que los sostiene. Tenti (1991) distingue una concepción *culturalista*, según la cual los pobres lo son porque comparten valores y actitudes diferentes del resto de la población. Para esta idea, el estilo de vida de los pobres está orientado al presente, y no asigna valor al sacrificio, al trabajo, al servicio de la familia, a la comunidad, caracterizándose por la pasividad, el fatalismo, el irracionalismo, la imprevisión, el desinterés en el trabajo y la inconstancia.

Para otra concepción *-situacionista-* de la pobreza, los valores y prácticas de los pobres son respuestas racionales de cada individuo, frente a las oportunidades objetivas de su contexto existencial. Esas reacciones son calculadas ante las alternativas de acción que les son ofrecidas por el lugar que ocupan en la sociedad. Sus conductas en tanto pobres no provienen de sus propios valores, sino que serían el resultado de una deliberación, una respuesta racional a la situación, en suma, un cálculo. Ambas explicaciones eluden el carácter estructural de la pobreza, situándose en la dimensión individual del problema. Estas representaciones acerca de la pobreza avalan el tipo de política que aplican:

"Se trata de una acción social que combina caridad privada con beneficencia pública y define la relación entre el que da (el Estado) y el que recibe como una relación de tutela basada en la voluntad o el deber del que otorga el auxilio y el derecho de quien la recibe (...) siendo estas intervenciones puntuales, aleatorias, desarticuladas". (Tenti, op.cit.: 97).

Así, a principios del siglo XIX, la definición de la pobreza tendía a procurar para ella remedios morales. Las críticas a la caridad domiciliaria dieron lugar a la creación de instituciones para pobres, con el fin de sanear su espacio de vida. Surgieron los hogares de caridad que luego fueron criticados por la represión y el carácter estigmatizante que otorgaban a sus beneficiarios. Existían, también, intervenciones asistenciales realizadas por iniciativas privadas y locales fundadas en la organización federal de los Estados Unidos, que partieron de una agregación de ciudades hasta constituir un estado federal (y no constituyendo un estado centralizado como en latinoamérica).

El welfare state norteamericano que se desarrolla durante el siglo XX se va a caracterizar por un conjunto de políticas focalizadas, discontinuas, parciales, circunstanciales. *"La política de combate a la pobreza no se centra en un derecho universal del individuo al acceso a los bienes sociales indispensables para la existencia"* (Tenti, op.cit.:107), sino que estos derechos van a ser los de grupos individuales como ancianos, madres solas, desocupados, niños. Ellos van a ser los destinatarios de los programas sociales especiales, con diferentes derechos y deberes.

Este modelo requería la comprobación de la miseria, ya que se concibe a la ayuda como una concesión gratuita, donde la administración pone las condiciones y requisitos necesarios para recibirla.

Estos programas, entonces, se basan en la lógica de la filantropía que considera a la ayuda como un deber de los que tienen para los que la necesitan. Esta asistencia no contempla la reivindicación de un derecho a ser auxiliados. Se mantiene una relación individualizada y despersonalizada con la administración del Estado. Continúa, paralelamente, la intervención privada.

En los años 30 se producen algunos cambios en la concepción de pobreza. Se pasa de considerarla un mal moral a considerarla un mal individual, de tipo psicológico. Esto va a requerir de especialistas. Por otro lado, también va a aparecer mayor presencia del Estado en las políticas. De 1930 a 1942, el Estado americano propone políticas que prestan ayuda a los pobres surgidos de la coyuntura de la crisis; retirándolas más tarde, porque la presencia del Estado y su propuesta de institucionalizar beneficios sociales eran rechazadas por industriales y trabajadores sociales que seguían sosteniendo a los factores individuales como causantes de pobreza. Las políticas adoptadas en el 30 abarcaban a la población que había sido y era afectada por la crisis. Pero, también, durante la crisis continuó existiendo otro tipo de beneficiarios, tales como ancianos, discapacitados, niños dependientes, los pobres o indigentes.

Durante los años 60 y como consecuencia de las luchas de las minorías negras, estas políticas fueron financiadas y ejecutadas por el Estado central y pusieron el acento en la participación de la comunidad. Sin embargo, recibieron las críticas del movimiento por los derechos sociales, que proponía la implementación de políticas basadas en derechos legales, de alcance nacional y más universalistas.

Posteriormente, la llegada al poder del neoconservadurismo, en la década del 80, recortando el gasto social del Estado, hará de los Estados Unidos una de las vanguardias en la implantación de las políticas neoliberales.

Los párrafos anteriores muestran un escenario diferente del de las políticas sociales europeas de carácter más universalista, en donde las políticas contra la pobreza ocupan un lugar residual. La historia socio-política y cultural de las políticas sociales norteamericanas muestran un escenario más permeable a un modelo de estado de menor intervención en el área social (que es el que propone el neoliberalismo para cualquier

sociedad) y mayor intervención privada, porque, de hecho, es el que predominaba en ese país, originada en la propia génesis de los Estados Unidos como nación.

LAS POLITICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.²⁷

En América Latina, el Estado benefactor nunca llegó a implementarse completamente, si bien fue un desideratum que alcanzó un desarrollo diferente según cada país

Las políticas sociales tuvieron un origen similar al de los países europeos, iniciándose, en el siglo XIX, con la beneficencia y la asistencia públicas, pero, adquiriendo diferencias de acuerdo con los distintos estilos políticos de los países y sus instituciones. En el siglo XX, los trabajadores fueron el centro de atención de la política social del Estado. Tanto la extensión del voto como el surgimiento y reconocimiento de los sindicatos de obreros favorecieron el desarrollo de leyes laborales proteccionistas e instituciones de seguridad social. Estas políticas, las asociadas a la seguridad social, se limitaban a cubrir a la fuerza laboral y a sus familias. La financiación la realizaban el Estado, los empleadores y los trabajadores. Estaban vinculadas con los aportes realizados y se identificaban con un determinado tipo de riesgo social. Los riesgos que cubrían eran los accidentes de trabajo, la invalidez, la enfermedad vinculada al trabajo y la ancianidad. También, con el tiempo, incluyeron otros beneficios como las asignaciones familiares y los seguros de desempleo.²⁸

Pero gran cantidad de la población no se integró al mercado de trabajo. El cuentapropismo, la informalidad y precariedad laboral han sido y son un ingrediente de las sociedades latinoamericanas, constituyendo una población que ha quedado al margen de esos beneficios sociales.

En América Latina, la cobertura universal de las políticas sociales sólo tuvo esta pretensión de universalidad en el campo de la educación²⁹ y la salud públicas, con grandes diferencias entre los países, en un proceso comenzado en el siglo XIX y

²⁷Este apartado no pretende ser exhaustivo, sino aportar elementos que permitan situar la problemática.

²⁸A los fines de este trabajo, no me detengo en caracterizar las características del Estado de bienestar latinoamericano y sus alcances país por país.

²⁹Cabe aclarar que tanto Argentina como Uruguay concibieron a la educación como universal desde el siglo XIX. En el caso de la Argentina la "educación, laica, gratuita y obligatoria" fue una de las estrategias que el Estado Nacional utilizó para la construcción de la "Nación". En rigor, se puede discutir el carácter de "política social" de la educación, por haberse constituido un Estado educador (Tenti, 1989) con un fin político diferente del que se suele otorgar a esas políticas.

alcanzando una cobertura muy amplia en el siglo XX, en algunos de ellos como Argentina, Uruguay y Chile. (Isuani, 1992). Sin embargo, cabe destacar que la educación y la salud pública constituyeron una *razón de estado* en esos países, diferente de los beneficios otorgados como producto de las luchas o tensiones sociales:

“América Latina conservó, en términos generales, un doble perfil de política. El seguro social para los trabajadores del sector formal y la asistencia social para los sectores más pobres de la sociedad” (Isuani, op.cit.:111).

Aunque no se haya llegado a la implantación de un Estado de Bienestar social, las políticas sociales impulsadas por los estados nacionales desarrollistas, que se establecieron en Latinoamérica, tuvieron un carácter redistributivo. Este modelo sólo manifestó su crisis a partir de la década del 70 por cuestiones como: la incorporación de nuevos actores sociales no representados políticamente, la disminución de la convergencia entre los empresarios y los trabajadores (Vilas, 1997), la crisis fiscal y la deuda externa contraída en los 70.

Aún así, la pobreza disminuyó entre 1960 y 1980, en razón del mejoramiento de la ocupación y los puestos de trabajo, la transferencia de fuerza de trabajo desde actividades de baja productividad a otras de mayor productividad, subida en los ingresos de los trabajadores urbanos, intervención del Estado en un sentido redistributivo a través de los servicios sociales y la infraestructura, y el desarrollo social, sin realizar políticas de combate a la pobreza, sino por el carácter integrador del modelo (Vilas, op.cit.).

En los años 80, a partir de la crisis de la deuda externa latinoamericana, la influencia de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional condiciona los préstamos a los países a la implementación de políticas de ajuste estructural, con el fin de eliminar el déficit fiscal. Así, la nueva política económica que surge de este modelo remite al neoliberalismo en aspectos como la desregulación de los mercados y la libre competencia, las privatizaciones de empresas públicas, la apertura a los capitales financieros internacionales y la flexibilización laboral y apertura externa. Las políticas sociales, como desarrollaré más adelante, reciben el impacto de esta situación.

Las políticas sociales y asistenciales en la Argentina.

Respecto de las *políticas sociales*, como se señaló en la introducción, la política educativa³⁰ fue uno de los pilares sobre los que se basó la construcción de la nación Argentina. La otra modalidad importante fue la política de salud, cuya característica fue la regulación y la vigilancia sanitaria.

La inmigración aportó a la Argentina tempranamente líderes sindicales que constituyeron un movimiento obrero con altos niveles de organización. Para contrarrestar los conflictos y demandas de estos es que el Estado, tempranamente, incorpora regímenes previsionales, de carácter sectorial³¹. En ese momento las políticas dejaron de tener como destinatarios solamente a los pobres, para incluir a los grupos ocupacionales de los trabajadores. Las políticas previsionales no eran reivindicaciones de los sindicatos, sino los salarios y las condiciones de trabajo, por eso, los beneficios, otorgados por el Estado para evitar los conflictos, se pretendía que estuvieran condicionados a la renuncia al derecho de huelga.

En la década de 1910 los sindicatos comenzaron a adquirir un perfil menos combativo y más reivindicativo. También aparecieron las asociaciones de ayuda mutua, vinculadas a las diferentes comunidades inmigrantes en Buenos Aires.³²

La crisis de 1930 modificó el papel del Estado liberal argentino y comenzó a concebirse como necesaria una mayor intervención en el ámbito social, así como también adquirió un sesgo más profesional y menos espontáneo la planificación y ejecución de las políticas.

La década peronista (1945-1955) profundizó y amplió el aparato estatal y sus actividades. El peronismo permitió un avance de los derechos sociales a partir de instituciones estatales ligadas a las categorías profesionales. La relación que se estableció entre el Estado y los sindicatos fue uno de los ejes del peronismo de los 40, por eso, a pesar de los intentos de crear un sistema de seguro social universal, que era la

³⁰ Por razones de organización interna del material, la educación se abordará en el capítulo siguiente.

³¹ A fines del siglo XIX se establece la previsión para los militares, administración pública y maestros. A principios del siglo XX se extendió a los empleados del Estado; en la década de 1910, el gobierno radical incluyó a los trabajadores de servicios públicos.

³² Me baso en Isuani y Tenti (op. cit.) para desarrollar esta síntesis de la evolución de las políticas sociales

idea de Perón, esto no fue posible debido a la oposición de esos mismos sindicatos que no querían perder su poder.

Pero, esas cajas de jubilaciones, ligadas a las categorías ocupacionales, así como *"el pleno empleo y la elevación de los ingresos de los asalariados eran la base de la política de bienestar"* (Isuani, 1989:17) que permitió la redistribución de renta.

El otro eje sobre la cual basó su accionar el peronismo fue la estrategia que desplegó para quienes no estaban integrados al mercado del trabajo: así la asistencia social a los excluidos fue desarrollada por la esposa del presidente, Eva Perón, a partir de la Fundación Eva Perón (F.E.P.).

Una política universalista fue el proyecto propulsado por el ministro Carrillo desde el Ministerio de Salud Pública, que fue contradictoria con los sistemas de obras sociales sindicales³³. Similar contradicción también se registró en las políticas previsionales. Por otra parte, hubo un desarrollo importante de las políticas de vivienda.

Con posterioridad, los diferentes regímenes militares que tomaron el poder a partir de 1955, los gobiernos civiles radicales y el peronismo de 1973 no alteraron sustancialmente las instituciones establecidas durante el gobierno peronista de 1945 (Lo Vuolo, 1997). Los gobiernos militares sostuvieron una política de represión y una de alianzas con ciertos sectores sindicales y sancionaron una Ley de obras sociales que otorgó a los sindicatos la prestación de servicios de salud. En ese momento, comenzó un crecimiento importante del sector privado, que pasó a prestar servicios indirectos, siendo las obras sociales las que financiaban esas prestaciones. Por otra parte, se produjo un proceso de descentralización de la salud que culminó durante la dictadura militar de 1976.

Sin demasiadas modificaciones las políticas sociales continuaron en el gobierno democrático posdictadura del presidente Alfonsín, aunque con una gran crisis, especialmente en la previsión social. El gobierno de Menem estableció un sistema previsional mixto, con participación del sector privado; comenzó con la desregulación de las obras sociales tendientes a su privatización y con una desregulación laboral que eliminó derechos adquiridos a lo largo del siglo.

en la Argentina.

³³ El peronismo desarrolló ambas vertientes: la universalista y la particularista, con el desarrollo y ampliación de los hospitales públicos y la creación de obras sociales sindicales, cuyo antecedente eran las sociedades de socorros mutuos.

En ese marco, al iniciarse una reforma educativa, la opinión pública consideró que habría intentos de privatizarla.

Respecto de las *políticas asistenciales*, en Argentina, tuvieron dos formas predominantes: la beneficencia y la asistencia.

La beneficencia se instauró tempranamente con la creación, por parte del Estado argentino, de la Sociedad de Beneficencia, en 1823, cediéndole el estado fondos públicos y otorgándole una gran autonomía. Así, *“La acción social se vuelve una práctica discrecional, controlada en forma arbitraria por un grupo de exponentes de las clases dominantes de la sociedad”* (Tenti, 1987:75). La beneficencia asumió las características de la caridad cristiana y concentró su accionar en la educación (llegó a contar con 98 escuelas y 7000 alumnas en 1876) y, posteriormente, se ocupó de la acción social asistencial y hospitalaria. Creó instituciones de asilo y sus destinatarios fueron los ancianos, madres solas, pobres vergonzantes y niños huérfanos: la población impedida de trabajar, a los cuales se identificaba como “pobres”.

Es decir que, en sus inicios, el modelo de beneficencia que se estableció optó por una modalidad laica, que se organizó como una actividad del poder público, pero con un acto de delegación. Recurrió al modelo de segregación y reclusión (hospitales, hospicios) descripto al comienzo de este capítulo. Además, basó su accionar en una intención moralizadora, respondiendo a la concepción moral de la pobreza vigente en la época y operó con una intencionalidad negativa: la necesidad de que no se produjeran situaciones tales como la delincuencia y la inmoralidad, pero no intervino con la intencionalidad positiva de incorporación como fuerza de trabajo.

Con la incorporación de la Argentina al modelo de capitalismo mundial, el modelo de beneficencia comenzó un proceso de cambio a mediados del siglo XIX, que se agudizará en el siglo XX, con la crisis de 1929. Se comenzaron a implementar estrategias asistenciales en un marco más global de políticas (migratorias, sanitarias, educativas), con una lógica que se proponía incidir activamente en la administración, reproducción y control de la población.

Así es como se mantienen las concepciones sobre la peligrosidad social (mendigos, vagabundos, delincuentes) y las políticas de policiamiento. Las nuevas concepciones se basan en *una nueva definición de la pobreza*, donde se distingue al pobre del indigente y

del miserable; en el uso de *métodos científicos* para la detección de las necesidades y su diagnóstico; y en la *racionalización de los procesos y la prestación de servicios*, que generó la creación de organismos estatales de atención asistencial.

Las discusiones de las primeras décadas del siglo planteaban la necesidad de una intervención estatal centralizada y coordinada, con responsabilidad del Estado, aunque con resistencias entre quienes argumentaban la necesidad de fomentar la caridad privada. De todas las propuestas que llegaron al Parlamento, sólo se concretizarían las de racionalización de los subsidios.

Finalmente, en la década del 40, se crearon instituciones estatales tales como el Registro Nacional de Asistencia, la Dirección Nacional de Subsidios y, más tarde, la Dirección de Salud Pública y la Dirección de Asistencia social, diversificándose y segmentándose sucesivamente.

La Fundación Eva Perón, creada en 1948, en parte reprodujo el esquema de beneficencia y fue el organismo central de la asistencia en el período. Sus actividades se centraron en la atención en los establecimientos de internación que creó y en la distribución de subsidios y bienes materiales de diverso tipo (entre los cuales, estaban incluidos los libros y ropas escolares). La distribución de esos bienes alcanzó grandes cantidades y diferentes tipos de necesidades de la población, entre las cuales estaba la educación. Los bienes se asignaban caso por caso, y con criterios arbitrarios. Estas actividades fueron justificadas como transitorias y subsidiarias, hasta tanto se alcanzara la *justicia social*:

“Esta racionalidad ideológico-política (...) va acompañada de un discurso que presenta a las acciones asistenciales como orientadas a realizar un derecho (de los trabajadores, de los ancianos, de los niños) y ya no un deber de los miembros más privilegiados de la sociedad” (Tenti, 1989:82).

Para el autor esta percepción de los beneficios como derechos va a perdurar, constituyendo una característica de los sectores populares argentinos.

Para Plotkin, en cambio, la Fundación Eva Perón (FEP) fue *“el sustituto del sistema de seguro social que el peronismo no fue capaz de crear”* (Plotkin, 1994:223). Su funcionalidad en el peronismo fue la de incorporar a los elementos más débiles de la

sociedad, pobres, mujeres, jóvenes y niños, ampliando, de este modo, su base social. Además, permitía la inclusión de otra población, ya que la afiliación a los sindicatos era del 42% de los trabajadores, en 1954, quedando más de la mitad, fuera de las estructuras de beneficios sociales que estos otorgaban.

Respecto de las escuelas, en 1949, se suspendió la entrega de premios a alumnos y escuelas por organismos no oficiales, mientras que las donaciones a alumnos necesitados se incrementaron, llegando la F.E.P. a ocupar el lugar de las asociaciones cooperadoras.

Después del golpe militar de 1955 y durante los gobiernos civiles que se intercalaron con los golpes militares, la política asistencial continuó un camino residual, con programas y acciones sociales desestructurados y discontinuos, que no formaban parte de las políticas más organizadas que, por ejemplo, movilizaron el 1% del P.B.I. en 1980. Con el retorno a la democracia, en 1984, en el gobierno de Alfonsín, se instala el P.A.N. (Plan Alimentario Nacional), primer programa masivo de este tipo que reconoció explícitamente el fenómeno de la pobreza y consistió en la entrega de alimentos básicos para el consumo familiar. La determinación de los beneficiarios fue el aspecto más polémico de dicho plan, por la falta de una definición en la normativa y por la carencia de información estadística confiable (Lo Vuolo, 1998). También durante ese gobierno se instaló el PROSONU (Programa Social Nutricional), destinado a niños en nivel escolar con déficit nutricional. (Forum da Sociedade Civil das Américas, 1999).

Con el cambio de gobierno, en 1989, se desarticuló el P.A.N. y se inició una nueva etapa en las políticas asistenciales. El gobierno menemista (1989-1999) inició importantes cambios reformulando y constituyendo una diversificación de programas: de alimentación y nutrición, de atención a la vejez, a la salud, de desarrollo comunitario e integración social (destinado a familias, a jóvenes, a menores en dificultad), de educación, de vivienda e infraestructura, de capacitación, empleo y desarrollo productivo. Se implementaron una variedad enorme de programas de tipo fragmentario (Forum da Sociedade Civil das Américas, op.cit.).

En todos se recurre a la focalización, determinando a priori a los beneficiarios.

Las nuevas políticas asistenciales, con el formato de programas y proyectos, si bien son concebidas de forma centralizada, apelan a la descentralización en su ejecución en unidades provinciales, municipales y de organizaciones de la sociedad civil (ONGS).

La gran cantidad y variedad de estos programas y los diferentes niveles de ejecución que implicó determinaron la sistematización de la información, su evaluación y monitoreo, mediante la creación del SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales).³⁴

Esta lógica de las políticas asistenciales que se plasmó en el SIEMPRO es una de las ramas a las cuales se encuentra ligado el P.S.E, por cuanto surge como una rama del Plan Social de la Nación que, en sus inicios, intentaba articular los diversos programas encarados por distintas áreas sociales (Salud, Educación, Acción Social).

LAS POLITICAS SOCIALES EN EL FIN DE SIGLO

Como se señalara en el capítulo anterior, la globalización, esto es, la emergencia de importantes cambios en los modos de producción y en los intercambios económicos internacionales con la introducción de nuevas tecnologías, a los que se ha sumado el neoliberalismo como hegemonía ideológica, introdujo numerosas mudanzas en las funciones que venían desempeñando los Estados nacionales. Así, la apertura de los mercados con el cese de la intervención estatal en estos también produjo su retiro en la provisión de bienes y servicios, que estaban pretendidamente asociados con la inflación y la ineficiencia estatales.

En Latinoamérica esta situación adquiere gran importancia, por cuanto el peso económico que implica el pago de la deuda externa hace que los países requieran préstamos de los organismos internacionales; éstos otorgan créditos de base política destinados a promover las políticas de ajuste estructural, que incluyen la reducción del papel del Estado, disminuyendo su inversión en el sector público, alentando mayor participación del sector privado, realizando reformas administrativas.

³⁴ Para mencionar algunos de los programas implementados durante la década del 90, desde el gobierno central: el Programa 17: Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básico, el Programa de Rehabilitación Urbana y Social (PRUS), el PRANI (Programa de Alimentación y Nutrición Infantil) y el plan TRABAJAR, que financia mano de obra por un período no superior a tres meses, para la ejecución de programas de origen nacional, provincial o municipal y cuya recentralización en el año 2000 generara tantas reacciones sociales en las provincias argentinas. Cabe observar el caso especial de la provincia de Buenos Aires, cuyo Fondo de reparación histórica del Conurbano Bonaerense le permitió la implantación de sus propios programas sociales tales como el Plan Vida, la Operatoria Solidaridad, el programa PAIS (Plan Alimentario Integral y Solidario, el programa COMADRES y el Plan Provincial de Generación de Empleo en Obras de Pavimentación, por citar solo algunos (Herzer et. alii. en Hintze, 2000:232).

Las limitaciones al gasto público que requirió y requiere el ajuste estructural implicaron una limitación de los gastos sociales, especialmente en salud pública y en educación:

“Sobretudo se reduzieron drásticamente los gastos destinados a mantenimiento, nuevas inversiones y equipos (...) con lo que se deterioró considerablemente la calidad de los servicios sociales especialmente en el área de educación y salud públicas. También se ahorró con los servidores públicos y especialmente con los maestros (...) cuyos salarios fueron drásticamente reducidos...” (Stahl, 1994: 49).

La apertura de los mercados, el aumento de las importaciones, la disminución de la producción nacional y la incorporación de nuevas tecnologías que motivaron una caída en la cantidad de empleos, junto con la pobreza estructural de América Latina, generaron situaciones de tensión, conflicto y protesta tales como el *Caracazo* y, en Argentina, los *saqueos y estallidos sociales*³⁵. Estos alertaron a los gobiernos nacionales y también a los organismos internacionales³⁶ sobre los riesgos de desestabilización y, entonces, surgió la necesidad de implementar políticas que posibiliten el mantenimiento de la democracia y garanticen la gobernabilidad de los Estados. Así, la política social volvió a tener *“un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de los actuales programas de ajuste estructural”* (Stahl, op.cit.:49).

Sin embargo, las políticas sociales adquirirían nuevas características, porque estas medidas tendrían como objeto el establecimiento de *“medidas compensatorias para ‘proteger a los pobres’ durante períodos de ajuste económico para aliviar las posibles tensiones sociales que aparecieran”* (Fonseca, 1997:53).

Así, se eliminaron, redujeron o privatizaron las instituciones solidarias o colectivistas y la cobertura de las políticas pasó a afectar sólo a los pobres, aquellos que no se ajustan al funcionamiento de los mecanismos de mercado. Sin embargo, los pobres de los años

³⁵ Se llamó "Caracazo" a la protesta espontánea de la población de Caracas, Venezuela, en 1989, que rechazaba las políticas de ajuste estructural propuestas por el entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Ya los saqueos, que ocurrieron en Argentina en el mismo año, fueron una reacción de la población a la crisis económica y la hiperinflación, que dio fin anticipado al gobierno del presidente Alfonsín y que consistió en el asalto a supermercados y otros comercios, para obtener productos alimenticios. Durante el gobierno de Menem las formas de protesta popular que predominaron fueron los *estallidos sociales* como el Santiagueñazo, en 1993, (protesta espontánea semejante al Caracazo, pero realizadas en ciudades más pequeñas durante 1993 y 1995) y los cortes de ruta (que impedían el paso de vehículos), en los últimos dos años del menemismo y continuando, en la actualidad, con el gobierno de la Alianza.

³⁶ El Banco Mundial produce en 1988: "Protecting the poor during period of adjustment".

90, ahora, son los *nuevos pobres* o los pobres pauperizados por las políticas de ajuste estructural aplicadas en latinoamérica y por la organización del trabajo posfordista. Si bien las causas de su pobreza no se consideran individuales, como en los comienzos de las políticas asistenciales, se las percibe como naturales, porque no son producto de la voluntad política. En realidad, son una consecuencia del modelo económico implementado.

Estos *nuevos pobres* constituyen la población objeto de la política social, mediante programas compensatorios y medidas de asistencia, pasando del modelo de desarrollo social al de compensación social. El contenido asistencialista de estas políticas se manifiesta desde la selección de sus destinatarios, porque no están dirigidas a ciudadanos con derechos, sino a pobres, que se convierten en *ciudadanos asistidos* (Demo, 1997).

Además del asistencialismo, pueden identificarse otras características de estas políticas implementadas en Latinoamérica. Para favorecer criterios de eficiencia, estas políticas están estructuradas según los siguientes ejes: la *descentralización*, la *privatización* y la *focalización-centralizada* (Isuani, 1992; Draibe, op.cit.; Laurell, op. cit.; Grassi et. al.op.cit.)³⁷.

La *descentralización* es presentada como un modo de alcanzar mayor eficacia y eficiencia en el gasto, por cuanto permitiría aunar esfuerzos con otras iniciativas locales y privadas, evitando superposiciones, logrando resolver la burocratización y otros problemas ocasionados por la centralización del poder. Además, permitiría introducir mecanismos gerenciales e incentivar los procesos de privatización, dejando en el nivel local la decisión respecto de como financiar, administrar y producir los servicios y, en consecuencia, disminuirían los recursos estatales destinados a los servicios públicos. (Laurell, op.cit.).

La *privatización* pretende incorporar las inversiones privadas en nuevas actividades económicas rentables y, por eso, incluir en ellas a las actividades propias del bienestar social, bajo el supuesto de que la administración privada mejora la eficiencia. Se trata de la constitución de un nuevo mercado, donde la privatización de los beneficios sociales implicará un proceso selectivo y una diferenciación de la calidad de esos servicios.

³⁷ Estos autores las analizan y describen para Brasil, Argentina y México, pero las generalizan para toda América Latina.

La *focalización* (centralizada) presupone la utilización de los fondos públicos ya no en el financiamiento de beneficios sociales universales, sino en una porción menor de la población (Coraggio, 1997).

En los diferentes Estados nacionales latinoamericanos las políticas sociales presentaron combinaciones específicas, pero, en términos generales, la privatización fue el criterio prevaleciente en la transformación de los sistemas previsionales, la descentralización lo fue en la transformación de las políticas sociales universalistas (como la salud y la educación) y la focalización ha predominado en el tratamiento de la pobreza (Repetto, 1998). Así, por razones vinculadas con el objeto de estudio de este trabajo, que se desplegarán en el capítulo dos, conviene realizar algunas precisiones respecto de algunos de estos conceptos.

Focalización, asistencia y descentralización

La focalización

Mientras que en la década de 1970, el paradigma de la redistribución con crecimiento situaba el eje de las acciones contra la pobreza en las causas estructurales, a fines de la década de los 80 y en los noventa emerge el concepto de la focalización. La focalización se consolidó como un sinónimo de la selectividad en el gasto social, coherente con el cambio de enfoque que pasó de la distribución (1970) a la equidad y la cohesión social (1980-90) (Sojo, 1990).

Esta propuesta surge al considerarse que el gasto social llegaba proporcionalmente poco a los sectores pobres beneficiando, con los modelos de la universalización de los servicios, a los sectores medios y altos. Entonces, *focalizar es enfocar el gasto* en la población pobre. (Sojo, op.cit.).

Coraggio (op. cit.) señala que la estrategia de la focalización se presenta de modo centralizado; es el Estado quien destina los fondos y la diseña y, aunque a veces estas son presentadas como descentralizadas, esa *descentralización* se refiere sólo al nivel de ejecución de esa propuesta, como veremos en el próximo capítulo sobre el caso específico del P.S.E. También, en su implementación, las políticas focalizadas utilizan procedimientos no convencionales; en ocasiones se expresan como fondos sociales, de desarrollo e inversión y suelen ser manejados directamente por las autoridades de alta jerarquía, en detrimento de los ministerios sociales, cuyos procedimientos generan

desconfianza (Isuani, 1992). Veremos algunos de estos procedimientos, también referidos al P.S.E.

Para Coraggio la focalización no implica solamente concentrar el gasto en los más pobres, sino extraerlo de las clases medias bajas. Sostiene que el ajuste estructural, con la reducción del gasto social del estado y la atención a la explosiva situación social demanda y extrae recursos de los no pobres, de las clases medias urbanas, que son presentadas como grupos privilegiados que usufructuaron de su influencia sobre el Estado. Esos fondos pasan a componer el gasto focalizado.

Para este autor, el Estado, mediante la focalización, provee de servicios públicos a aquellos que no tienen ingresos con los cuales proveérselos en el mercado, pero este razonamiento implica una polarización: los servicios básicos gratuitos son de menor calidad y los obtenidos en el mercado, de mejor calidad:

“La focalización puede terminar significando una redistribución de recursos públicos desde los sectores medios hacia los pobres junto con una reducción en la calidad y complejidad de los servicios públicos. La redistribución reduce el ingreso real de amplias capas medias bajas y refuerza una dinámica regresiva que puede empujarla por debajo de la línea de progreso sin reducir efectivamente su demanda por servicios públicos” (Coraggio, op.cit :28).

Pero Sojo (op.cit.) analiza también la problemática de los sectores medios que quedarían fuera de los proyectos focalizados y recupera otros estudios que distinguen dos tipos de focalización: *la focalización severa*, que responde a argumentos de eficiencia y justicia social, y *la focalización amplia*, que remite a criterios de equidad más amplios. Este último tipo permite *“ganar el apoyo político de los influyentes deciles medios”* para los cuales se establecen estas políticas focalizadas en las áreas donde se superponen los intereses de los sectores pobres y de los deciles medios, para que puedan así mantenerse la aplicación de estrategias de cambio estructural.

Otros estudios también remiten a la vinculación de la focalización con la cohesión social y la integración. Así, Sojo remite a la *“economía política de la focalización”*³⁸. En

³⁸ Los artículos a los que hace referencia Sojo son: Nelson et.al. (1989) *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, USA, OECD. y Besley y Kanbur (1990) *The principles of targeting*. Washington. WB.

esta perspectiva, si bien los programas focalizados son un elemento importante para ganar apoyo político, es necesario tener en cuenta las estructuras de poder de cada país, de modo de mantener el equilibrio político, para no correr el riesgo de que los pobres queden aislados de las alianzas políticas, cuando se sustituyen los programas universales por los focalizados.

Laurell (op.cit.) también analiza las políticas focalizadas bajo la perspectiva de la legitimación. Para la autora, la estrategia de centralizar los gastos sociales en programas selectivos dirigidos a los pobres sobrepasa el objetivo de retirar los fondos públicos para financiar los beneficios sociales universales, porque abre camino a la privatización. Los Estados suelen presentar estas estrategias focalizadas como el único modo de alcanzar *equidad*, utilizando los recursos que antes correspondían a programas de corte universalista para subsidiar sólo a los más pobres, de modo de no generar un alto rechazo. Laurell afirma que estas políticas surgen como respuesta al empobrecimiento provocado por las medidas económicas y a las reacciones que estas han suscitado, tanto en forma de convulsiones sociales como de resistencia política organizada. Para la autora estas resistencias han generado, inclusive, preocupación de los organismos financieros internacionales sobre los efectos políticos de los programas de ajuste estructural. Entonces, los programas son manipulados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo y tienen como objetivo *"asegurar una clientela política, en sustitución al apoyo popular"* (p. 172) imposible de sostenerse con la aplicación de las políticas neoliberales. Tales medidas tendrían por efecto la tentativa de evitar procesos políticos que anulen el proyecto principal: una economía desregulada de libre mercado.

Según Laurell:

"Esta estrategia sobrepasa el objetivo de incrementar el dominio del mercado mediante la retirada de los fondos públicos para el financiamiento de beneficios sociales universales. Teóricamente, nadie puede oponerse a una política que canalice recursos a los que menos o nada tienen, pero adquiere un significado diferente cuando, concretamente, esa política implica remercantilizar los beneficios sociales". (id.172-3)

La focalización, esto es, lo que históricamente han constituido las políticas destinadas a los pobres, enfrenta dos tipos de riesgo: las prácticas *asistencialistas* y el *clientelismo*. (Draibe, 1990, Laurell, op.cit., Demo, op. cit., Repetto, op.cit., Isuani, op.cit.)

La asistencia

Aunque este aspecto se desarrolló en la primera parte de este capítulo, volvemos sobre él porque, luego del desarrollo que ha alcanzado el Estado de Bienestar social en el siglo XX, el predominio del aspecto asistencial en la ejecución de políticas sociales implica un camino que se aleja del de la consolidación de un derecho propio de los estados de Bienestar.

Sposati et. al. (1987) reflexionan sobre el problema, indicando que existe una contradicción inherente al analizar las políticas sociales de carácter asistencial. Estas políticas presentan un doble aspecto: de exclusión y de inclusión. Por un lado, institucionalizan a un individuo o grupo en el lugar de asistido, beneficiario o favorecido por el Estado. Al realizar este aspecto, lo excluye en su rol de usuario, consumidor o posible gestor de un servicio al cual tiene derecho. Por otro lado, lo incluye, porque es una forma concreta de que pueda cubrir las necesidades sociales (Sposati et. al., op.cit.: 29).

Para las autoras, las políticas asistenciales llevan implícita la posibilidad de negación de su carácter asistencial y pueden ser un espacio de luchas y confrontación que permita el acceso a beneficios antes negados, así como también un espacio de construcción de ciudadanía, en la medida en que estén insertas siempre en sociedades en procesos productivos en desarrollo. *"Las políticas de asistencia, entonces aunque no constituyen un mecanismo redistributivo alterador de desigualdades sociales podrían permitir, en un marco de desarrollo social promover la integración de esos beneficiarios en un proceso productivo de desarrollo"* (Sposati et. al., op.cit.: 35)

Estas políticas nacieron a partir de las necesidades de la población y procuran configurar la faceta humanitaria del capitalismo, aunque están articuladas como estrategias de control del Estado sobre las clases subalternizadas, bajo la apariencia de asistencia o beneficio.

Otro aspecto importante en las políticas asistenciales es la distinción entre lo emergencial y lo duradero. Muchas veces estas políticas se constituyen como respuestas emergenciales y fragmentan la demanda según los grados de urgencia. En esta línea de análisis se afirma que:

"El mecanismo asistencial permite también un corte emergencial en las políticas sociales. Como formas duraderas posibilitan consagrar derechos, como respuestas emergenciales pueden fragmentar la demanda en grados de urgencia para atención instalando clientelas elegibles. Por eso las políticas sociales se prestan a reducir agudizaciones y se constituyen en un espacio para que el grupo en el poder pueda, por una parte, contener conflictos y por otra, responder "humanitariamente" a situaciones de agravamiento de la miseria. Lo asistencial es una forma de caracterizar a la exclusión, como una faceta de inclusión por la benevolencia del estado frente a la carencia de los individuos"
(id.:31, el subrayado es mío).

Para Demo (1995) la asistencia es un derecho que remite a la sobrevivencia, pero el combate a la pobreza implica otros componentes de política social, no solamente los asistenciales.

El tratamiento de la pobreza entera como blanco de asistencia, para ese autor es asistencialismo, porque banaliza el concepto de pobreza. Si esta es estructural, no se la puede atacar con medios coyunturales o emergenciales. También implicaría una mistificación de la asistencia, por cuanto estas ayudas residuales no permiten solucionar los problemas.

Sobre la distinción entre asistencia y asistencialismo, para Demo este constituye el tratamiento del problema social bajo la óptica de la ayuda. Se humilla a la persona que recibe beneficios, porque le provoca dependencia, desmoviliza su potencial, escamotea el contexto de la desigualdad inventando la farsa de la ayuda, porque en lugar de soluciones brinda compensaciones.

Entonces, Demo considera que mientras la asistencia corresponde a un derecho humano, el asistencialismo mantiene las desigualdades sociales, aunque la asistencia tampoco es solución porque es emergencial.

El clientelismo.

Respecto de este tópico, me abocaré a reseñar aquellas cuestiones que resultan pertinentes en relación con este estudio.

La primera de ellas es la relación que los sujetos establecen con los mediadores (brokers), personas que intervienen para lograr destrabar administraciones obstruidas, paralizadas o corruptas, utilizando su conocimiento de los poderosos, lo cual les permite el logro de favores. (Rouquié, 1991). Estos mediadores favorecen la resolución de problemas y suelen ser los llamados *referentes* o *punteros* en la Argentina de los 90 (Auyero, 1998) que actúan permitiendo “*el flujo de bienes y servicios provenientes del poder municipal y el flujo de apoyo y votos que provienen de los ‘clientes’*” (Auyero, op.cit.: 59). Así, los recursos llegan y son estas personas quienes poseen la información y las que distribuyen esos bienes. Establecen así una relación personalizada y, al ocupar un lugar no institucional, son percibidos como sin obligación de hacerlo, con lo cual las personas que los reciben no pueden invocar derechos sobre la cosa otorgada o el favor realizado.

Otra forma que interesa destacar es la del *clientelismo de partido*, especialmente las “máquinas electorales” que se establecen en un sistema liberal de competición política abierta, que cambia la satisfacción de las demandas particulares por los sufragios.

En el caso concreto de Argentina, hay una tradición histórica en este tipo de clientelismo que, desde comienzos del siglo XX, se estableció con el partido radical, mediante sus caudillos de barrio, quienes hacían el servicio asistencial y de organización del crédito:

“Los servicios que provee la máquina política mitigan la ausencia de protección social pública y a veces se la confunde con el partido oficial de gobierno que prefiere asegurar su amplia base social, canalizando su capacidad distributiva a través del partido. Un derecho garantizado por una ley, impersonal en su esencia, ofrece menos dividendos políticos.” (Rouquié, op.cit.:228).

Existe también otra forma, que es la del *clientelismo de estado* en la cual, generalmente, un organismo de ayuda social o el sindicato estatizado mediatizan la relación, pero el mecanismo constitutivo es idéntico. Una de las formas del clientelismo estatal es la creación de redes de clientela a través de organismos de asistencia y previsión social politizados que, a partir de una retórica populista, permiten identificar a las legislaciones sociales que podrían ser impersonales y anónimas, con el régimen o el presidente. En Argentina, la Fundación Eva Perón jugó ese papel. (Rouquié, op.cit.).

Finalmente, a los fines de este trabajo, interesa destacar la perspectiva que analiza al clientelismo, contextualizado, en relación con la implementación de políticas sociales, en el marco de la Reforma del Estado. En este sentido, Chiara (1998) afirma que:

“Resulta peligroso centrar la crítica a las políticas sociales dominantes en la cuestión de las formas clientelares de distribución de los recursos, sin cuestionar los procesos ‘macro’ que están dando sentido a estas formaciones que parecen ser previas (aunque en menor escala) a los procesos de ajuste-reforma con que nos enfrentamos” (p.116-7).

En esta línea puede analizarse, también, a la retórica sobre la *participación* que rodea a las políticas sociales y a las educativas; cuyo sentido es menos unívoco en los contextos clientelares.

La descentralización.

No obstante la descentralización esté claramente ligada a las propuestas de los organismos internacionales, también es una preocupación recurrente en las políticas educativas, desde un tiempo mayor a las influencias de los años 80 y 90 (Weiler, 1996). Por esa razón, abordaré el tema en referencia a la educación.

A pesar de la dificultad de la definición del concepto y de las diferencias entre los autores, Lauglo (1996) señala que la descentralización está ligada a tres valores: 1) la dispersión políticamente legítima de la autoridad, 2) la calidad de los servicios prestados o 3) el uso eficiente de los recursos, esto es: con la *política*, la *calidad* y la *eficiencia*.

Respecto de la primera: la dispersión de la autoridad, la descentralización adquiere diferentes significados según sean las ideologías políticas. Así, la descentralización política es diferente en el federalismo, el localismo populista, la democracia participativa y el liberalismo.

La conceptualización de Lauglo resulta de importancia, porque permite dar una explicación a la descentralización al describir detalladamente las implicaciones que esta tiene para las diferentes ideologías (explicación que también podría aplicarse al concepto de "reforma"). Desde diferentes concepciones político-ideológicas se postula la descentralización, pero esta no adquiere la misma referencia para cada una de ellas. Por ejemplo, para la *democracia participativa*, la descentralización implica un débil control exterior, con decisiones colectivas interiores donde la evaluación está concebida como un proceso colectivo de participación interior y con control desde abajo. Para el *liberalismo*, en cambio, implica un gobierno local fuerte, con oferta privada y mecanismo de mercado, así como la incumbencia de expertos profesionales; en esta versión, la evaluación es realizada por las fuerzas del mercado o la autorregulación profesional, con débil control estatal. (Lauglo, op.cit.).

Respecto de la *calidad* y la *eficiencia*, las estrategias que la descentralización promueve son semejantes: la *profesionalización*, la *dirección por objetivos*, el *mecanismo de mercado* y la *desconcentración*. La diferencia es el énfasis que cada una de ellas posee, la *calidad* se centra en las metas y el proceso pedagógico y la *eficiencia* se centra en la *utilización de recursos*.

Con referencia a las estrategias que la descentralización promueve, con vistas a la calidad, interesa destacar a la *dirección por objetivos*, por cuanto Lauglo entiende que la planificación de los programas y proyectos educativos, en las reformas de los 90, constituyen “una adaptación de la *dirección por objetivos*” (op.cit.:206, nota 23).

Entre las estrategias vinculadas con la eficiencia, es de destacar a la *desconcentración* que, para el autor, implica agentes estatales fuertes en el nivel regional y planificación regionalmente unificada del sector. La evaluación se realiza mediante sistemas de información de la dirección. (Lauglo, op.cit: 206).

Estas variadas estrategias, que Lauglo identifica como de *descentralización*, se encuentran presentes en las diferentes propuestas de reforma educativa de los países latinoamericanos.

Weiler (1996), por su parte, considera que, además de las razones políticas de distribución del poder y de las ligadas a la *eficiencia*, la descentralización agrega también una razón vinculada con el modelo de las *culturas de aprendizaje*, en la que la descentralización de los contenidos educativos daría espacio a las diversidades culturales locales, incluyéndolas y legitimándolas en el currículo (op.cit.:212).

También destaca la importancia de las aplicaciones políticas de la descentralización, distinguiendo entonces dos concepciones de descentralización, que están vinculadas con dos problemas que deben enfrentar los Estados modernos: la *pérdida de legitimidad* y la *multiplicidad de conflictos*, que se generan como consecuencia de esa pérdida.

Como la política educativa es una fuente de conflictos, la descentralización es una estrategia para la gestión de estos, por cuanto permite la difusión de las fuentes de los mismos y la colocación de filtros de aislamiento entre un conflicto y el resto del sistema.

Para Weiler, además, la descentralización tiene un efecto de *legitimación compensatoria* de los desgastados estados modernos dado que estos sufren de pérdida de legitimidad por su naturaleza supercentralizada, que los aleja de la base del sistema político, su monolitismo, su incapacidad estructural para responder a los cambios de la sociedad y su administración burocrática, impersonal y deshumanizadora; la descentralización aumentaría la legitimidad del Estado, al mostrarlo como más atento a los cambios y a las necesidades locales, al estar más próximo de ellas.

En cuanto a la educación, también la descentralización, al dar espacio a las diversidades culturales locales, por ejemplo, en el curriculum, gana ese espacio legitimador. Así, es un elemento de interés para aumentar la legitimidad, pero que conlleva, como toda descentralización, una pérdida de control. Para Weiler, entonces, el estado moderno debe reconciliar “*los dos desafíos opuestos: mantener en lo posible el control centralizado del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia*” (op.cit.: 224).

Una de las formas que los Estados parecen utilizar para recuperar parte del control cedido con la descentralización es por medio de la evaluación de resultados. “*Tanto la descentralización como la evaluación están relacionadas con el ejercicio del poder y*

siempre existe la posibilidad de que el poder, al que por una parte renuncia la descentralización, lo pueda recuperar la evaluación por otra” (op.cit.).

Para otros autores, no existe un acuerdo muy claro sobre el concepto de descentralización y según algunos sería más pertinente referirse a la dialéctica Centralización-Descentralización o tener en cuenta que las tesis centralizadoras o descentralizadoras propuestas para la educación no están aisladas, sino que son coincidentes con un proyecto político de sociedad determinado y es, con relación a éste, que debe realizarse el análisis (Gil, 2000).

En síntesis, los aspectos abordados en este capítulo representan una selección de las lecturas bibliográficas realizadas con vistas al abordaje del objeto de estudio en el capítulo siguiente. No presentan la totalidad de las orientaciones, sino aquellas con las cuales concordo y encuentro que pueden ser de utilidad.

La primera parte, que se remontó al origen de las políticas asistenciales y sociales, buscó describir el proceso de formación de estas en la creencia de que permitirían orientar el análisis del P.S.E. Así, cuestiones como la discriminación *científica* de las poblaciones a atender, el requisito de *ser pobre* para recibir la asistencia, la retención en el ámbito local como requisito para recibir ayuda son aspectos que resultan pertinentes en el análisis del P.S.E. como *herencia* de las políticas sociales para pobres, aunque resignificadas a la luz de las características que el Estado adquiere en el fin del siglo XX.

Luego de que la cuestión social emergiera con fuerza a fines del siglo XIX y las luchas de los trabajadores amenazaran al Estado liberal –como se señalara en las páginas anteriores– las políticas “para pobres” se atenuaron y a mediados del siglo XX, con las instituciones del Estado de bienestar, fueron tendiendo a la universalidad de su alcance. Así, el racconto de las políticas sociales y asistenciales en la Argentina tiene por objeto contextualizar al P.S.E., en un país en el cual las instituciones del Estado de Bienestar adquirieron un desarrollo más avanzado que en la mayoría de los Estados latinoamericanos y que permitieron una distribución efectiva de los ingresos. Esto hace más llamativa la aparición de políticas como el P.S.E. en este país, en el cual, en el siglo XX, las políticas asistenciales no habían adquirido un lugar relevante. De este modo, el

P.S.E. también se relaciona con esta otra historia de las políticas sociales en la Argentina.

Por último, el ajuste estructural modifica al Estado en las décadas de los años 1980 y 1990 y lo lleva a reformular las políticas sociales, reorientándolas a los sectores más afectados por ese mismo ajuste y, paradójicamente para continuar con él. Las políticas sociales se configuran, entonces, alrededor de ejes como la descentralización y la focalización, aspectos que –como se intentará mostrar a continuación– resultan conceptos importantes para el análisis del P.S.E.

CAPÍTULO 2: EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO

LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA

Como ya se señaló en la introducción de este trabajo, la educación en la República Argentina fue uno de los pilares fundamentales para la constitución del Estado-Nación que las élites liberales, luego de las guerras por la independencia y las posteriores guerras civiles, comenzaron a construir en la última mitad del siglo XIX, teniendo como modelo sus similares de Europa.

Uno de los medios por los cuales el Estado organizó la educación fue la sanción de una temprana ley educativa (la Ley N° 1420, de Educación Común, de 1884) que postuló a la educación como universal, gratuita, laica y obligatoria. Así, el incremento en cantidad de escuelas, de alumnos y de profesores es un dato contundente que demuestra el impacto de esa ley:

Cuadro N° 5: Cantidad de escuelas, alumnos y profesores en 1880 y 1915.

AÑO	CANTIDAD DE ESCUELAS	CANTIDAD DE ALUMNOS	CANTIDAD DE PROFESORES
1880	1.833	108.319	3.043
1915	7.595	909.979	26.876

Elaboración propia. Fuente: Gandulfo (1991: 314-315)³⁹

Además, la decisión política contó con su correlato en la economía. Los gastos del gobierno nacional en el rubro *Instrucción pública* entre 1877 y 1889 aumentaron nueve veces:

³⁹ Según el autor, las escuelas privadas pasan de un 40% a un 28 % en ese período.

Cuadro N° 6: Gasto educativo nacional en 1877, 1884 y 1889.

AÑO	GASTO (en \$ fuertes)
1877	865.012
1884*	2.932.693
1889	7.246.076

Elaboración propia. Fuente: Oszlak (1997, 300-307).

Además de la misión “civilizatoria” sobre las poblaciones autóctonas que el liberalismo otorgó a la educación en este período, la incorporación masiva de inmigrantes europeos, desde mediados del siglo XIX, muchos de ellos con diferentes lenguas, también reforzó en la elite conservadora su visión de la educación como fundamental en la construcción de una identidad nacional, uno de cuyos elementos centrales es el idioma común.⁴⁰

Por estas razones, entre otras, se logró un alto nivel de alfabetización ya a comienzos del siglo XX. Mientras que en 1869, en Buenos Aires, el 77,4% de la población era analfabeta, en 1914, había disminuido al 35,9% (Scobie, 1975).

La educación era el modo por el cual se acabarían las desigualdades al exponer a todos los ciudadanos al mismo tipo de educación, con la asistencia de las distintas clases sociales en las escuelas. La moral laica reemplazó al predominio de la religión. Así, *“este espacio de 'lo público' representaba los ideales republicanos de homogeneidad y equidad”* (Dussel et. al. 1998: 143).

Pero los inmigrantes no se conformaron con constituir la mano de obra barata de la oligarquía, construyendo un movimiento sindical temprano basado en ideas socialistas, anarquistas y comunistas, que tuvieron sus propios proyectos educativos. No obstante, fue el radicalismo –primer partido político de orientación nacional y democrática– el que canalizó las ansias de inclusión e intentó, ya en el gobierno, alterar el orden oligárquico-conservador. Así, durante los años 1915 y 1931 se logró la escolarización de la mayoría de la población en edad escolar (Carli, 1998)⁴¹. Comenzó también la

⁴⁰ En 1850, la ciudad de Buenos Aires contaba con 100.000 habitantes, mientras que, en 1880, eran 500.000. De estos, más de la mitad eran extranjeros, provenientes de España, Italia, Rusia, Inglaterra y Alemania. (Scobie, op.cit.)

⁴¹ Cabe aclarar, sin embargo, que la deserción era alta, una vez lograda la alfabetización.

democratización de la educación secundaria y universitaria con el radicalismo en el poder y, posteriormente, en la década del 40, las políticas redistributivas del peronismo continuaron y ampliaron ese proceso. Durante el siglo XX, la expansión del sistema educativo fue una constante que permitió la continuidad. Estos hitos consolidaron en el imaginario de la población a la educación como una necesidad (para posibilitar la ascensión social) y un derecho, que se mantiene en la actualidad.

El sistema educativo que se generó a fines del siglo XIX y se consolidó durante el siglo XX, entonces, fue estatal y fuertemente centralizado⁴², logrando una amplia cobertura en todo el territorio. Este sistema fue concebido como un dispositivo homogeneizador, con contenidos y prácticas modélicas únicas, aunque en la práctica fue diversificándose y segmentándose. Los estudios de la década del 1980 muestran un sistema con gran heterogeneidad en cuanto a su calidad. Sin embargo, mantenía los ideales de igualdad con los que había sido concebido.

Analizando a la educación desde el referencial teórico de las políticas sociales y teniendo en cuenta a los beneficiarios, puede señalarse que la educación argentina es un tipo de política social universalista. El alcance universal fue logrado tempranamente con la expansión del sistema estatal⁴³ y es sólo en la década del 60 que la diferenciación entre público y privado adquiere relevancia cuantitativa, sin que esto atente sobre la universalidad de la cobertura.

La muy breve referencia anterior⁴⁴ adquiere sentido al analizar el P.S.E., por cuanto es una política que rompe con la propuesta de una ciudadanía donde no se distinguía entre los destinatarios y se presuponía su igualdad. El Plan Social Educativo va a dividir en los hechos a la población escolar, distinguiendo *sujetos competentes* y *sujetos necesitados* (Duschatzky y Redondo, op.cit.).

⁴² A pesar de que la Constitución Nacional indicaba que la educación estaría a cargo de las provincias, el Estado Nacional creó escuelas en todo el territorio -y las mantuvo bajo su dependencia- para mantener el control ideológico. Fue en los años 60 que comenzó a descentralizarse y además, emergió el sector privado, cubriendo las nuevas necesidades educativas que surgían. Ver PAVIGLIANITI, N. (1991) *Neoconservadurismo y Educación*. Bs. As. Quirquincho y BRAVO H.F. (1994) *La descentralización educacional*. Bs.As. CEAL.

⁴³ Según Fernández et. alii.(1997), "entre los años 1900 y 1920 se dieron los valores más altos y sostenidos de las tasas de crecimiento". La expansión del sistema educativo continuó durante todo el siglo, aunque con variaciones según los gobiernos y crisis económicas ocurridas (Ver Fernández et. alii, op.cit.).

⁴⁴ Para mayores precisiones ver los clásicos trabajos de TEDESCO, J. (1982) *Educación y Sociedad en la Argentina 1880-1990*. Bs.As. C.E.A.L.; y PUIGGROS, A.(1998) *Historia de la Educación Argentina* (8

La Reforma Educativa: la década de los años 1990

La descentralización administrativa fue el eje según el cual se estructuraron las políticas educativas menemistas desde su inicio. Posteriormente, se implementó una *reforma educativa* que formó parte de un proceso de reforma del Estado, destinado a reducir el déficit fiscal.

Una vez sancionadas la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia económica, en 1991, se implementaron medidas que facilitaran el acceso a créditos otorgados por los organismos internacionales. En ese marco, la necesidad de privatizar y descentralizar servicios públicos dio lugar a la Ley N° 24.049 de 1991, por la cual se concretó la transferencia administrativa de las escuelas de educación media a las provincias, algunas escuelas primarias privadas y escuelas terciarias con su personal docente y no docente. Estas políticas habían sido iniciadas por el Gobierno Militar, en 1978, con la transferencia de las escuelas de nivel primario a las provincias, medida que se fundamentó en derechos que estas tenían en la Constitución y sobre los cuales había avanzado el Estado Nacional. Según Grassi et. al (1994: 98) la descentralización “*ha sido un medio para obligar a las provincias a encuadrarse en los términos del ajuste fiscal (...) con el pretexto de que el Estado, vía el sostenimiento de las escuelas favorece el 'despilfarro provincial'*”.

La concreción de la descentralización educativa tuvo un objetivo financiero: la transferencia del gasto a las jurisdicciones provinciales y otros políticos: el traslado de los costos políticos de la gestión de los conflictos y la dispersión de la negociación salarial y las medidas de acción colectiva. Presupuestariamente, dado que la recaudación de impuestos en Argentina no es descentralizada, los fondos son girados por el estado Nacional a partir del mecanismo de coparticipación federal; sin embargo, si en 1991, antes de la transferencia, el 63,4% del gasto educativo provincial era financiado con recursos provenientes del Estado Nacional y sólo el 36,6% restante provenía de recursos generados por las propias provincias; en 1994, el porcentaje del gasto educativo provincial financiado por las provincias con recursos propios ascendía a 43,1% (Repetto et. al. 2000, mimeo). No obstante, el traspaso de recursos tuvo un

aumento significativo entre 1991 y 1995, lo que facilitó la aprobación de la Ley Federal de Educación (García de Fanelli, citada por Corrales, op.cit.).

La descentralización educativa se realizó hasta el nivel de las provincias. Si bien en esos años circuló la propuesta de F.I.E.L. (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) de descentralización educativa hasta el nivel de los municipios, esta no llegó a concretarse y fue desestimada por la Resolución N° 29/93 del Consejo Federal de Cultura y Educación (C.F.C. y E.), cuyo artículo 1° señalaba: "*Definir que la descentralización de los servicios educativos de la Nación a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, no significa -como política global- la intención de transferir las escuelas a sus respectivas municipalidades o distritos*".⁴⁵

Al realizar la transferencia, el Ministerio de Educación dejó de tener responsabilidad en la provisión directa de los recursos, aunque mantuvo su intervención a través de otras acciones, produciéndose, luego de la sanción de la Ley Federal de Educación, una recentralización de sus funciones. (Tiramonti, 1998)

En 1993, se sancionó la Ley Federal de Educación (No. 24.195). Esta Ley, había sido propiciada por un senador provincial. El proyecto de ley proponía una armonización entre los niveles educativos de todas las provincias y la transferencia a estas de todas las instituciones educativas de sus territorios, incluidas las universitarias. Además, consideraba a la familia el agente natural y primario de la educación.. Los cuestionamientos que se hicieron se orientaban al *desligamiento* del Estado, la falta de precisiones sobre el financiamiento, la ambigüedad sobre la gratuidad y la posible entrada de la enseñanza religiosa, entre otras cuestiones (Grassi, et. al. ; op.cit.). Finalmente, el texto aprobado resultó de las revisiones propuestas por la Cámara de Diputados, ante la reacción pública de los docentes, padres y alumnos El texto fue aprobado con la oposición de los diputados de la Unión Cívica Radical y los socialistas (opositores).

Es así como el sistema educativo pasó a estar compuesto por: educación inicial, educación general básica –EGB– (obligatoria, con 9 años), educación polimodal (3 años, dividido en cinco modalidades: Ciencias Naturales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios y Comunicación, Artes y Diseño), educación superior (universitaria de grado, y no

⁴⁵En otro documento de la época se afirma “descentralizar no implica municipalización, anarquía o

universitaria) y cuaternaria (posgrado). Aunque se garantizaba la gratuidad, aparecía una concepción subsidiaria del Estado que ponía al sector privado en igualdad de condiciones y le garantizaba los subsidios (Grassi et. al., op.cit.).

La Ley Federal de Educación, además, incluyó en su Art. 40, inc.a) para cumplir con su obligatoriedad, la implementación *"con criterio solidario, en concertación con los organismos de acción social estatales y privados, cooperadoras, cooperativas y otras asociaciones intermedias, programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para los niños/as de los sectores sociales desfavorecidos"* (pág. 10).

La Ley Federal de Educación creó un Consejo *Federal* de Cultura y Educación, constituido por representantes de los gobiernos provinciales y del poder político central. Teóricamente, basó su accionar en la *concertación* de las políticas educativas que guiarían la actuación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, cuyo objetivo sería la implementación de esa política educativa. Es en este ámbito de concertación que se dispusieron posibilidades diferentes de estructuración de los ciclos en este nuevo sistema. Sin embargo, en la práctica, ese Consejo avaló las políticas que proponía el Ministerio de Educación:

"(El Consejo Federal de Educación es) una instancia de construcción de consenso y no de negociación de políticas. Las provincias allí representadas carecen en su mayoría, de los recursos técnicos y económicos para presentar y sustentar alternativas. No se trata de una mesa de negociación horizontal de la cual emergen las líneas políticas que serán operacionalizadas por órganos ejecutivos, sino un espacio en el cual se aprueban productos ya elaborados por el centro" (Tiramonti, 1997a:88).

Las políticas educativas del período nucleadas en torno de lo que se llamó Transformación educativa, surgidas a lo largo de la década, luego de la sanción de la Ley Federal de Educación, pueden sintetizarse alrededor de los siguiente ejes: currículo,

segmentación del sistema educativo". (M.C.Y.E., s/f)

capacitación docente, evaluación del sistema, políticas compensatorias y producción de información sobre el sistema educativo.

- Respecto del *curriculum*, se establecieron los contenidos básicos comunes. (C.B.C.) Los C.B.C. suponían una adecuación de los contenidos a los *saberes relevantes*, de acuerdo con los nuevos requerimientos para la educación, y la renovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Los Contenidos Básicos Comunes, formulados por académicos y especialistas curriculares, fueron aprobados en la XXIª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación en noviembre de 1994⁴⁶, y presuponían que las jurisdicciones provinciales elaborarían sus diseños curriculares específicos. También se preveía que las escuelas, formularan un proyecto curricular propio en cada una de ellas.
- Capacitación docente: a través de la creación de la Red Federal de Formación Docente Continua.
Se trató de un modelo variado y complejo de diseño e implementación de cursos destinados a los docentes en actividad, cuyos contenidos eran los C.B.C y los nuevos lineamientos de gestión institucional⁴⁷, que la reforma promovía. El cumplimiento de un determinado número de créditos de capacitación era virtualmente obligatorio para todos los docentes, dado que, de no hacerlo, luego del año 2000 no podrían ejercer la docencia. Implicó la participación de las provincias pero la aprobación de los mismos era efectuada por el propio Ministerio de Educación. El modelo de implementación implicó una "tercerización" de la capacitación, que habilitó a instituciones públicas y privadas para dictarlos, previa aprobación del Ministerio, que era quien abonaba los salarios de los profesores que administraban los cursos.

⁴⁶ La Iglesia Católica no aceptó algunos de los contenidos aprobados (especialmente la teoría de la evolución de Darwin) y presionó hasta lograr la exclusión de los mismos de los contenidos aprobados para la EGB.

⁴⁷ Según Tiramonti (1997a), la reforma argentina tuvo dos aspectos principales: el de las modificaciones curriculares y el de la organización institucional. El segundo aspecto se proponía mejorar la eficacia y eficiencia del sistema. Al respecto se hizo hincapié en la conducción de las instituciones bajo un modelo de gestión que proponía mayor autonomía en la toma de decisiones y mayor interacción con la comunidad.

- Evaluación del Sistema Educativo Nacional, a través de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad. Esta línea consistió en la implementación de un sistema nacional de evaluación, con modalidad externa a la escuela. Se pruebas estandarizadas a los alumnos, según priorización de año, ciclo y modalidad variable, en todas las jurisdicciones. Se destacó la toma de una prueba censal de finalización del nivel secundario, que continúa implementándose. La información sobre las escuelas, cuyos alumnos obtenían los mejores promedios, era difundida por los medios de comunicación masiva.
- La Red Federal de Información Educativa se concentró en la producción de información cuantitativa del conjunto del Sistema Educativo.
La información producida hasta el momento era muy dispar entre las jurisdicciones y este sistema creó indicadores unificados para toda la Nación y estableció un relevamiento anual de todos los establecimientos del país.
Se realizó un Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos en 1994 que proporcionó información de todo el país.
- Políticas compensatorias, a través, especialmente, del Plan Social Educativo⁴⁸ que, según los documentos oficiales fue la política prioritaria en el área. Otras políticas implementadas fueron el PRODYMES II (Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria) y el PRISE (Programa de Inversiones del Sector Educación). El PRODYMES II aportó materiales para la implementación del 3er. ciclo de la E.G.B. y del Polimodal, tales como televisores, videocaseteras, videofilms; realizó obras en infraestructura edilicia y cursos de capacitación y asistencia técnica. Involucró 630 escuelas en 23 provincias. Implicó un gasto de 164,5 millones de pesos.
El PRISE financió la ejecución de proyectos provinciales de Reforma (aspectos institucionales, financieros, recursos humanos y diseño curricular) y de inversión (en recursos físicos y humanos). Gastó, hasta 1999, \$ 177.546.074,43; que constituyeron el 60% del préstamo otorgado por el B.I.D. (Banco Interamericano de Desarrollo) y \$ 119.031.238.80 de la contrapartida local (presupuesto nacional).

⁴⁸ Me referiré más adelante in extenso, por ser el objeto del presente estudio.

Otra política en esta área fue la de Becas Estudiantiles, que, en los documentos, ora aparece ligada con el P.S.E., ora aparece adquiriendo una identidad independiente. Se trataba de un aporte en dinero para estudiantes del 3er. ciclo y del Polimodal, al que se hacían acreedores luego de una selección basada en una serie de requisitos. Entre 1997 y 1999 se gastaron \$ 123.000.000 y beneficiaron a 260.000 alumnos (M.C.Y.E., 1999b). En todas, el Ministerio de Educación actuaba centralizadamente, definiendo la política y gestionando con las provincias diferentes aspectos operativos.

La continuidad de algunas de estas políticas en la actualidad, algunas de ellas, reformuladas, muestran la importancia de su estudio, por haber iniciado una nueva modalidad de segmentación de la población escolar, estableciendo criterios de diferenciación dentro del sistema educativo.

A partir de estas políticas, se produjo, entonces, *“una poderosa recentralización del Sistema, quizá aún mayor que cuando (el Ministerio de Educación) administraba directamente las escuelas”* (Dussel et. al. 1998: 146), basada en su posibilidad de definir objetivos y evaluar los resultados. El Ministerio de Educación adquirió un perfil técnico y *“al liberarse de las instituciones educativas se convierte en un órgano de control”* (Bianchetti, 1996:95).

Tiramonti agrega que la descentralización *“legítima una nueva relación con el sistema basada en la coordinación de los subsistemas y la producción de insumos técnicos”* (Tiramonti, 1998:110). Además, el Ministerio de Educación de la Nación se ocupaba de negociar y administrar los créditos externos: *“La descentralización, entonces, no significó la disminución del poder del Estado en el nivel central, sino que, al contrario, al eximirse de las funciones de ejecución, que delega en las esferas inferiores, se amplía su capacidad de regulación”* (Paván, citado por Camargo Gil, op.cit.) y aumenta el nivel de gobernabilidad

En cuanto al financiamiento de la educación, a partir de la Ley Federal de Educación se estableció la duplicación gradual del presupuesto en cinco años, basado en un compromiso signado por el Pacto Federal Educativo (entre el Estado Nacional y los Estados provinciales) para cumplir con el aumento prescripto por la Ley. Ese Pacto también permitía el otorgamiento de créditos del Presupuesto Nacional para los rubros

de Infraestructura, Equipamiento y Capacitación Docente, cuyo destino eran las acciones que cada provincia se comprometía a realizar “*con la justificación y cuantificación detallada de la inversión para la que solicita financiamiento*” (Pacto Federal Educativo, Cap. III, Cláusula 6). Estos fondos del presupuesto nacional “*serán girados a la Institución responsable de los programas acordados (Escuela, Colegio, Cooperadora, Instituto, etc.)*” (ídem). La cláusula citada permitirá el envío de fondos desde el Estado Nacional directamente a las escuelas, facilitando así la implementación de varios programas, entre los cuales, algunos pertenecientes al Plan Social Educativo.

Las líneas de política educativa se centrarán en la escuela, a la que tratará de aplicarse el modelo de mercado, asimilándola a características de las empresas. Se traducirán en los múltiples documentos producidos en la época con “slogans” típicos del discurso publicitario como: “*Más y mejor educación para todos*”; o conceptos vehiculizados por lexemas como: *calidad, equidad, eficacia y eficiencia*, provenientes del ámbito empresarial cuyo modelo se destacaba como deseable para la educación. La *transformación* que la reforma proponía consideraba a la escuela como el lugar privilegiado del cambio. La *autonomía* que se proponía a estas instituciones se basaba en promover una *gestión* menos dependiente de las instancias jerárquicas, tanto de los aspectos organizacionales como de los pedagógicos. La *autonomía* conduciría a que estas formulen su propio *proyecto institucional*, lugar en el cual se determinaría o priorizarían los *contenidos* a desarrollar en las escuelas, con la intervención de todos los actores institucionales en su formulación e implementación: la *participación*.

La implementación de programas que incluían la selección de algunos proyectos, para ser financiados con aportes extra (por ejemplo: el Proyecto "Nueva Escuela"), fue un modo de introducir otros elementos propios del *modelo de mercado*, como la *competencia*. También legitimaron la *diferenciación* entre las escuelas que en su imaginario respondían a un mandato igualador, pero que ya presentaban niveles de heterogeneidad importantes, especialmente de calidad.

En rigor, la *autonomía* que se proponía a las escuelas era una autonomía restringida y dirigida que, junto con la descentralización, pretendía lograr la aplicación de la reforma y, progresivamente, una mayor independencia del Estado o los estados provinciales y fomentaba la búsqueda de recursos y articulaciones con la comunidad local. En la época, diversos estudios basados en la teoría de las organizaciones habían alcanzado

gran difusión y aceptación como referentes válidos para la tarea de la dirección de escuelas y, en parte, la reforma pretendía sacar partido de ese consenso previo, reforzando la centralidad de la gestión o dirección de los establecimientos.

Existió resistencia a la aplicación de la Ley Federal de Educación –aunque se dispersó con la descentralización– tal vez porque se la percibió dentro del contexto de las medidas de ajuste, o porque la educación en Argentina ha tenido, y tiene, en el imaginario social, un valor importante como posibilidad de ascenso social. También, por haber existido tempranamente una fuerte intervención del Estado nacional en la constitución del sistema educativo.

Cabe señalar que, conforme se intentaba avanzar en la reforma, surgía un movimiento de resistencia principalmente de origen gremial⁴⁹, pero con activa participación de padres y alumnos. Los ejes sobre los cuales se fue estructurando la resistencia abarcaban desde el *salarial* (dado que la política de ajuste imponía un congelamiento de salarios), la *reorganización del sistema en los nuevos ciclos* (dado que la nueva organización implica cambios curriculares que afectan los cargos docentes cuya estabilidad se amenazaba) y la lucha por el *presupuesto educativo* (ante el ajuste, que –en los últimos años del gobierno menemista– no respetaba el texto de la propia Ley respecto del financiamiento. Este último aspecto adquirió gran relevancia en los últimos años del gobierno, aglutinando la protesta gremial, lo cual legitimaba esa protesta. Se vehiculizó, principalmente, en “la carpa blanca”⁵⁰, lugar de ayuno de docentes de todo el país, frente al Congreso de la Nación.

Luego del ajuste estructural y de la nueva configuración de país que significó la política menemista para la Argentina, entre las cuales, la desarticulación y cooptación sindical formaron parte, puede señalarse a la educación como una de las escasas políticas sociales que contó con la resistencia y la movilización popular durante toda la década.⁵¹

⁴⁹ Era común la circulación fotocopiada de documentos originales que proponían cambios en la educación. Por ejemplo: Me consta que *A nation at risk* circulaba en inglés entre algunas maestras de la Capital Federal. Grassi et al. citan la circulación de la propuesta de descentralización de F.I.E.L. (1993).

⁵⁰ La "carpa blanca" fue una nueva forma de protesta docente. Se trató de la instalación de una carpa enfrente del Congreso Nacional donde se rotaban los docentes de todo el país, realizando ayuno. Fue desactivada con la asunción del nuevo gobierno de la Alianza en diciembre de 1999.

⁵¹ Por ejemplo, durante el año 1999, el "impuesto docente" y el pretendido ajuste a la universidad, provocaron huelgas y protestas importantes.

Las políticas compensatorias: el Plan Social Educativo

Entre las prioridades de política, aparecieron como novedad en la escena educativa las *políticas compensatorias*. Así, en la propia estructura del Ministerio de Educación de la Nación, se creó una Dirección Nacional de Programas Compensatorios, que corporizó ciertos fundamentos de la política educativa del menemismo y que incluyó como política prioritaria la implementación del Plan Social Educativo (P.S.E).

El *Plan Social Educativo* comenzó a funcionar, en 1993, como parte de un plan más global, el Plan Social, que fue implementado por la Presidencia de la Nación. Estuvo explícitamente identificado con la Presidencia (es así como el logotipo del Plan -una paloma celeste y blanca-, que aparecía en todos los documentos, cuadernos y hojas que eran enviados a las escuelas, incluía la mención a la Presidencia de la Nación).

Básicamente el Plan Social Educativo constaba de tres programas:

Programa 1. Mejor Educación para todos.

Programa 2. Mejoramiento de la Infraestructura Escolar.

Programa 3: Programa Nacional de Becas Estudiantiles.⁵²

Cada uno de estos programas, a su vez, tuvo varios proyectos que lo componían. Por ejemplo, el programa 1 Mejor Educación para todos (en el cual, como ya señalé, me he basado mayormente para el análisis), incluyó los proyectos siguientes:

-Proyecto 1: Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial y de 1o. y 2o. ciclo de la Educación General Básica.

-Proyecto 2: Estímulo a las iniciativas institucionales.

-Proyecto 3 :Mejoramiento de la calidad de la Educación Secundaria.

-Proyecto 4: Atención de Necesidades Educativas de la Población Aborígen.

-Proyecto 5: Promoción de acciones interinstitucionales de formación laboral para alumnos de tercer ciclo de Educación General Básica.

-Proyecto 6: Educación Básica de Adultos.

-Proyecto 7: Fortalecimiento de la Educación rural -EGB 3.

-Proyecto 8: Apoyo a la educación especial.

⁵²El Programa Nacional de Becas Estudiantiles se incorporó tardíamente al P.S.E. conservando una cierta independencia del mismo, según me manifestara una de sus integrantes. Además, era el único programa –dentro del P.S.E.– que se manejaba con financiamiento externo. En el documento del MCYE (1999b) de balance, este programa aparece fuera del P.S.E.

Cabe señalar que, en sus comienzos, el Plan Social fue signado solamente por dos tipos de acciones: *la construcción y refacción de escuelas y la distribución de útiles y libros escolares*.

El universo de escuelas al que el Plan Social Educativo abarcó no fue todo el Sistema Educativo Argentino. Fue cambiando a lo largo de los años principalmente en los de Infraestructura escolar, pero también en cuanto a la provisión de materiales didácticos.

En 1998⁵³, fueron incorporadas al Programa 1, Mejor Educación para todos, el 48% de las escuelas del país, siendo involucrados el 35% de los alumnos del país, de la educación de gestión estatal⁵⁴. La población objeto del Plan era -según todos los documentos- la de las escuelas que atienden a la población con mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas⁵⁵.

Según la misma fuente, las escuelas priorizadas por ese Programa eran las primarias (o Educación General Básica, según la Ley Federal de Educación), de las cuales, el 57,31 % del total estaban involucradas en el P.S.E., seguida por un 41,06% de las escuelas de educación inicial del país.

Los recursos invertidos por el P.S.E en las escuelas, durante el período 1993-1998, fueron U\$S 563.799.458, de los cuales U\$S 299.569.878 se gastaron en infraestructura y U\$S 264.229.580 lo fue en equipamiento.

La implementación de los Programas I y II incluyó el envío del dinero directamente a las escuelas, para que estas lo invirtieran según las especificaciones que el Ministerio indicaba. Es decir, la escuela decidía cuánto podía comprar de cada ítem permitido por los Instructivos que el Ministerio de Educación enviaba. De modo semejante se operaba en la construcción y refacción de edificios escolares, siendo la escuela la encargada de llamar a licitación y realizar el pago de las obras.

⁵³Mejor Educación para todos. Programas compensatorios en Educación de la República Argentina (1993-1998) Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.1998.

⁵⁴En Argentina existen 47.881 escuelas, de las cuales 76,9% pertenecen al Estado y un 23,1% al sector privado. En la matrícula los alumnos que asisten a escuelas estatales son el 75,6%, mientras que el 24,4% lo hacen en el sector privado. Al referirme al sistema educativo argentino, me refiero al sector estatal. (Fuente de datos: Ministerio de Educación y Cultura. Argentina. Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos, 1994).

⁵⁵Indicador utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina para la medición de la pobreza. Alude a cuatro sub-indicadores vinculados a la calidad de la vivienda (entendido como material de construcción y condición de hacinamiento de sus ocupantes), infraestructura sanitaria (vale decir, provisión de agua y eliminación de excretas), acceso a la educación (esto es, niños de 7 a 12 años que no asistan a establecimientos educativos y analfabetos) y capacidad de subsistencia (medido en términos de ingreso). Se considera a la población que posee uno de estos indicadores como Población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

La gestión del Plan corrió por cuenta del Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina, a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, que más tarde fue convertida en Subsecretaría. La asignación de fondos fue directa del Ministerio a las escuelas; en años subsiguientes se mediatizó la relación con ellas, incorporando una instancia de coordinación en cada Provincia.

EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.

Algunas precisiones metodológicas: Contexto y Fuentes.

Las escuelas donde se registraron las entrevistas a directores y maestros están situadas en la provincia de Santa Fe. Esta posee 132.373 km² y es una de las más ricas de Argentina por sus recursos naturales, destacándose las actividades agrícolas, particularmente de cereales y oleaginosas, y la ganadería. La provincia contaba, en 1991, año del último censo nacional, con 2.798.422⁵⁶ habitantes. Rosario, la ciudad más importante, concentraba 908.875 habitantes. El índice de alfabetización en la provincia es del 96,2%. El 17,5% de la población provincial, en 1991, sufría alguna necesidad básica insatisfecha, especialmente las vinculadas con el déficit habitacional.

La desocupación en 1996 registraba una tasa de 29,7%, mientras que, en Rosario, era de 31,2%.

En el mismo año 1996, la provincia de Santa Fe recibió el 8,9% de los subsidios por desempleo distribuidos en todo el país. Por el Plan Trabajar, hubo 11.638 beneficiarios que recibieron un total de \$ 10.839.200, el 9.8% de lo gastado en todo el país en ese concepto.⁵⁷

La provincia de Santa Fe, cuenta con 3861 unidades educativas y 741.077 alumnos⁵⁸

La información sobre los municipios de la provincia permiten obtener algunos datos sobre las ciudades donde se realizaron las entrevistas. Así en Rosario, como se señaló,

⁵⁶ Los datos transcritos, en este apartado, constituyen información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censos, cuyas bases principales corresponden al último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en 1991 y a "Los municipios en la provincia de Santa Fe". Los datos de ocupación y desocupación corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, de octubre de 1996.

⁵⁷ Datos elaborados por López, A. (1997) sobre datos del INDEC y del Ministerio de Trabajo de la Nación.

⁵⁸ INDEC (1996) (www.mecon.gov.ar)

la población era de 908.875 habitantes, mientras que Agris⁵⁹ contaba con 12.008 habitantes.

En Rosario, la población del municipio que asistía a la escuela (con más de 5 años de edad) era de 250.810 habitantes; en Agris era de 2655.

En Rosario, la población con algún tipo de N.B.I. era del 15,55% de la población y en Agris era del 13,90%.

En la Provincia de Santa Fe, entre 1993 y 1998, en concepto de P.S.E se habían gastado \$ 22.540.614 en el Programa 2 (Infraestructura) y \$21.340.195 en el Programa 1 (equipamiento)⁶⁰.

Cuadro No.7: Datos cuantitativos de las escuelas de la muestra:

ESCUELA	MATRÍ- CULA INICIAL	% DE ALUM- NOS NO PROMO- VIDOS (1998)	MAES- TROS DE GRADO	MAES- TROS COMPLE- MENTA- RIOS	AÑO DE IN- GRE- SO AL P.S.E.	ANTIG. EN LA DOCEN- CIA- (DIREC- TOR)	ANTIG. EN EL CARGO DE DIREC- TOR
A	196	5	7	4	1997	23 años	5 años
B	231	18	12	4	1994	22 años	5 años
C	557	1	19	8	-	22 años	-
D	75	-	-	-	1995	9 años	5 años
E	-	-	11	6	1996	21 años	8 años
F	831	13*	23	7	1994	-	8 años
G	686	9*	20	8	1994	22 años	3 años
H	325	-	-	-	1999	-	-
I	1035	-	-	-	1993	-	-
Z**	649	11	14	8	1994	-	3 años

* los datos de repitencia corresponden a los años de 1º a 7º, mientras que el total de alumnos incluye al 8 año de E.G.B., incorporado a la escuela en 1999.

⁵⁹ Nombre ficticio.

⁶⁰ Datos proporcionados a la autora por el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, MCYE.

** escuela de la provincia de Bs. As.

Los datos anteriores muestran, en las escuelas que proporcionaron sus datos sobre repitencia, con excepción de las escuelas A y C, que esta alcanza un porcentaje alto respecto de la media del país (5,6% en el nivel primario⁶¹). Las observaciones realizadas constataron, en la mayor parte de ellas, un buen estado edilicio, mejor en el caso de las escuelas de la pequeña ciudad agrícola, en la cual se manifestaba que existía involucramiento de la comunidad en actividades de manutención. En muchas, se verificó la construcción de algunas aulas, con fondos del P.S.E. En alguna, el espacio no se presentaba adecuado y suficiente, registrándose hacinamiento en el espacio destinado a la dirección.

Respecto de los *documentos* seleccionados para el análisis, dentro de la vasta producción del P.S.E, los utilizados son los de *difusión pública* (vía Internet o la revista Zona Educativa, publicación distribuida en las escuelas argentinas y accesible por Internet), los de *carácter político*, realizados con vistas al encuentro Seminario Regional de Programas Compensatorios, algunos documentos de *carácter pedagógico* y las *evaluaciones* del P.S.E. Algunos fragmentos de estos materiales se adjuntan en anexo, por resultar de acceso complicado.⁶²

También se utilizaron documentos provenientes de organismos internacionales cuyas citas completas se encuentran en la Bibliografía y los proyectos realizados por escuelas de los cuales se incluye, en anexo, una ficha resumen.

Análisis de los datos

La presentación de los resultados está organizada según tres ejes.

El primero de ellos analiza al P.S.E en tanto política pública, destinada a los pobres y aborda algunas categorías de análisis como: focalización, centralización-descentralización, asistencia.

⁶¹ Censo Nacional Educativo, 1994.

⁶² Se incluyen, también, copias de documentos provenientes de internet, que ya no se encuentran en el site del M.C.Y.E. y que fueron utilizados en este estudio.

El segundo eje de análisis presenta la información en la que el P.S.E funciona como legitimador del nuevo modelo de Estado y actúa como control de las situaciones de riesgo. Se analizan los dispositivos de llegada para conseguir esa legitimación, la funcionalidad de la inversión y los diferentes destinatarios a los cuales se dirige.

El tercer eje analiza al P.S.E en los aspectos en los cuales este vehiculiza la lógica y los valores de la reforma educativa y cómo realiza esta tarea a través de lo que se denomina el “carácter pedagógico” del mismo.

Estos tres ejes tienen exclusiva función de organización, en la práctica se entrecruzan estableciendo entre sí relaciones solidarias.

1.El Plan Social Educativo como política social destinada a los pobres.

En este apartado, se analizará al P.S.E. ubicándolo en sus *filiaciones* (nacionales e internacionales) y teniendo en cuenta las características que las políticas sociales adquirieron en la década de los años 90: tales como la *compensación*, la *focalización*, la *asistencia y el asistencialismo* y la *centralización-descentralización*.

Filiaciones

Más allá de las especificaciones operativas en las cuales se describe el funcionamiento del P.S.E, algunos documentos intentan explicarlo vinculándolo con un contexto de cambios y reformas, pero también ligándolo con tradiciones históricas del país.

El Plan es presentado, en los documentos, relacionándolo con fuentes nacionales e internacionales, con el fin de ubicarlo en un contexto que legitime a esta nueva política.

Las que llamaré *filiaciones internacionales* lo ubican en el marco de las políticas surgidas en los años 90, ligándolo a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, de Jomtien, Tailandia (1990) y a la declaración de la Segunda Cumbre de las Américas, reunión de los presidentes latinoamericanos realizada en Chile (1998):

“El PSE puede caracterizarse como la expresión concreta en Argentina de la ‘Declaración Mundial sobre Educación para todos’” (Mejor Educación para todos, 1998: 22).

De esa Declaración, el documento cita, entre otros, el art. 3º intentando legitimarse a partir de él, especialmente al mencionar:

“...Modificar las desigualdades y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos de desasistidos” (Declaración Mundial sobre Educación para todos:79).

Con respecto a la Cumbre de las Américas, en su Declaración Final se incluye a la educación como prioritaria y se señala que:

“...Los gobiernos llevarán a cabo políticas educativas compensatorias e intersectoriales (...) y desarrollarán programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socio-económicas en desventaja”.

El P.S.E., entonces, se encuentra entre las políticas compensatorias destinadas a un sector de la población. La utilización de la cita –llamada en nuestra lengua “cita de autoridad”– a la cual se recurre, busca justamente ampararse en la autoridad de otro para justificar una afirmación. En este caso, esa autoridad está constituida por Jomtien y la Cumbre de las Américas. La “omisión” es un elemento significativo en una argumentación y, a veces, puede resultar más significativa que la cita. El hecho de que el documento se refiera a la conferencia de Jomtien y a la reunión de presidentes democráticos latinoamericanos, es un modo de reconocer autoridades menos cuestionadas que si escogiera citar al Banco Mundial, por poner un ejemplo.

Sin embargo, una de las acciones más importantes⁶³ del Plan se relaciona con las propuestas del Banco Mundial para la educación. Una de estas líneas, la priorización de la provisión de bibliotecas, libros de textos y material instruccional a las escuelas, efectivamente, constituye una de las prioridades que el Banco Mundial considera de impacto en la educación, en detrimento de factores como salarios de los profesores, formación y experiencia:

⁶³ En las escuelas visitadas se relacionaba inmediatamente al P.S.E con la provisión de útiles escolares.

“Casi todos los estudios de los libros de texto de los países de ingreso bajo y mediano demuestran que los libros tienen un efecto positivo en el rendimiento de los alumnos” (Banco Mundial, 1995:93).

Como se señaló anteriormente, esa fue una de las principales estrategias de acción del P.S.E.⁶⁴:

"Nadie duda, por estos días que, más allá de los adelantos tecnológicos permanente, los libros siguen siendo uno de los materiales más eficaces para desarrollar las capacidades de los niños. (...) Este es un plan en el que entregan libros, manuales, diccionarios, cuadernos y útiles, se equipan las aulas con bibliotecas y material didáctico, con equipos audiovisuales y laboratorios" ([http:// www.gopher. mcy.gov.ar: 70/00/plansoc/4anopoco:3](http://www.gopher.mcy.gov.ar:70/00/plansoc/4anopoco:3); 25-05-99, el destacado es mío)

Aunque, según el documento producido por el Plan Social, nadie duda de las bondades del libro y, en efecto, la lectura de libros es un desideratum de todo docente, su priorización como política educativa (y el hecho de que la inversión en estos materiales haya sido de U\$S 100.000.000⁶⁵ muestra la prioridad) es por lo menos discutible para Rosa María Torres:

"...Si se toma la investigación empírica como parámetro para dirimir la validez o no de determinadas opciones de política, existen estudios -varios de ellos promovidos por el propio Banco Mundial- que desdican o, cuanto menos, relativizan las afirmaciones tanto respecto del libro de texto como del factor docente en el aprendizaje y rendimiento escolar". (Torres R., op.cit.:113)⁶⁶

⁶⁴ Priorities and strategies for education. WB (1989).

Fonseca (1998), Coraggio (1997) y Torres (1997) analizan estas líneas de política del Banco Mundial y critican la priorización de estas en detrimento de otras líneas posibles, debido a que, según ellos, falta una comprobación fidedigna de su incidencia en el mejoramiento de la educación.

⁶⁵ Según Mejor Educación para Todos, la cantidad de libros fue 13.244.239 entre 1993 y setiembre de 1998. En 1999, se señala que fueron enviados a las escuelas 20.000.000, contando también los que integraban la biblioteca docente (Zona Educativa, N° 35.1999:33).

⁶⁶ Según R.M.Torres, la priorización del libro como política educativa fue verificada por ella como

De la inversión total en el período 1993-1998, U\$S 325.495.949 (más del 50% de lo gastado) fue utilizado en la compra de esos materiales: libros, cuadernos, material didáctico (Mejor Educación para Todos: 164-5). Cabe señalar que, a pesar de que los funcionarios coordinadores del Plan señalaban que el mismo no provenía de préstamos del Banco Mundial⁶⁷ ni de otros organismos internacionales de desarrollo, esta línea de acción era usada como "contrapartida", es decir, como la inversión que cada país debe realizar para recibir un préstamo:

"Los programas aprobados por la presente resolución podrán ser utilizados como contraparte del Programa de Reformas e Inversión en el Sector Educación previsto en el contrato con el BID 845-C-AR, en las acciones y montos pertinentes que estén previstos en los Programas de Anuales de Reforma e Inversión correspondientes a este ejercicio" (Resolución Ministerial N° 561, 17 abril 1997, del Ministerio de Cultura y Educación donde se aprueban los programas I y II del P.S.E., para dicho año).

El P.R.I.S.E., realizado con fondos provistos por préstamos del B.I.D, está ligado –de este modo– a la contrapartida local constituida por algunos proyectos del P.S.E. Esto muestra, indirectamente, una relación entre ambos y permite inferir cómo se expresan, en la práctica, algunas de las condicionalidades a las que nos referíamos en la introducción de este trabajo.

Las filiaciones nacionales del P.S.E, según los documentos oficiales, son tanto la Ley Federal de Educación y la Reforma del Estado, como una apropiación de la política social de la década peronista de los 40. Esta recurrencia a lo nuevo (el menemismo de la reforma) y lo viejo (el viejo peronismo redistribuidor) aportó la legitimidad buscada:

prioridad en casi todos los países centroamericanos, tratándose, en general, de libros pautados, facilitadores del autoaprendizaje, que suplirían la falta de formación docente. (Conferencia pronunciada en el II Congreso Internacional de Educación. Bs. As. 28-07-00)

⁶⁷ Actualmente en los proyectos del Banco Mundial se suelen incluir fondos para libros de textos, éstos representaron el 6% de todos los préstamos para educación en los ejercicios de 1990 a 1994, en comparación con el 3% diez años antes" (Banco Mundial, op. cit.:95).

“...Las recomendaciones internacionales, la Ley Federal de Educación y una política general de reforma del estado (...) ejecutada (para) que el Estado se concentre en sus responsabilidades indelegables, entre las cuales, se destaca la educación al servicio de la justicia social” (Mejor Educación para Todos: 9).

Es significativa la unión en un mismo párrafo de *las recomendaciones internacionales, la reforma del estado y la Ley Federal de Educación*, con el concepto de *justicia social*, construcción que en Argentina se asocia rápidamente con el peronismo, partido al que pertenece el gobierno en la época, pero cuyas políticas sociales han sido históricamente redistributivas. El ya mencionado documento *Mejor educación para todos* también contiene un apartado sobre el tema denominado **El Estado y las políticas de equidad en Argentina**, en donde se intenta filiar esta política con las que en la historia argentina se han realizado, marcando hitos en la educación pública argentina como elemento de constitución de la nacionalidad, y a la década del 40, la del gobierno peronista como un período de:

“...Avance en los derechos sociales. Es el período por excelencia de la justicia social, en el cual se desarrollan instituciones estatales y de la comunidad destinadas a la protección y ejercicio de la equidad (...) el crecimiento de los servicios y prestaciones con programas asistenciales focalizados en los sectores tradicionalmente marginados, (...) desarrollando la acción social”. (p. 25-7).

Sin embargo, cabe señalar que, durante la década peronista, la política social estuvo mediada por la particular relación que el peronismo estableció con los trabajadores y se caracterizaba por *“la política de ingresos y de empleo, y no la provisión directa de bienes y servicios fuera de la lógica del mercado y mediante sistemas estatales universalistas. El pleno empleo y la elevación de los ingresos de los asalariados eran la base de la política de bienestar”*. (Isuani, 1989:17).

La apelación a la justicia social y a la política del peronismo de la década del 40, donde la focalización no era central, pretende ligar al Plan Social con lo que en el imaginario constituye *la memoria distribucionista*⁶⁸ propia del peronismo.⁶⁹

⁶⁸ Auyero (1999). Así, la segunda línea en importancia del P.S.E., la construcción de escuelas, también

Justicia social es un lexema, entonces, de una gran condensación de significados, por cuanto también remite a la doctrina social de la iglesia.⁷⁰ Esto se confirma con la apelación a *la opción por los pobres*” (op.cit.p.17) que el presidente de la Nación había mencionado, anunciando un conjunto de programas sociales para los más necesitados, entre los cuales estaba el Plan Social. Este es un primer avance que anunciaba la pertenencia del Plan al universo de lo que constituía la “política social” del menemismo: la focalización.

La compensación

El P.S.E. es llamado *política compensatoria* y fue la política principal de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, creada en el período. La *compensación* es un topos que se introdujo en latinoamérica para justificar la *focalización* de las políticas sociales.

No aparece así llamada en la conferencia de Educación para Todos, ni en la Ley Federal de Educación; en cambio, se utiliza ese concepto en las reuniones de presidentes latinoamericanos (Cumbres de las Américas) y en los protocolos de los ministros de Educación del Mercosur⁷¹.

Los programas compensatorios aparecen resignificados, en latinoamérica, mediante la CEPAL, que aborda la problemática en su Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe (Sgo. de Chile, nov. 1992) proponiendo una *"evolución de la compensación"* que predice para la década *"renovadas formas de compensación social"*⁷².

podría asociarse con el peronismo de 1945, que realizó numerosas construcciones de edificios escolares.

⁶⁹ Cabe señalar que, esta doble argumentación que une lo fundacional con el pasado histórico también es utilizada, en otros documentos, para ligar a la Ley Federal de Educación con la Ley 1420, con el fin de legitimarla. Véase, por ejemplo, *La educación argentina en la sociedad del conocimiento* (1999c).

⁷⁰ Si bien la Iglesia se había ocupado históricamente de la atención caritativa a los pobres, la Doctrina Social de la Iglesia surge en 1891 con la encíclica *Rerum novarum* del papa León XIII, en la cual se postulaba a la religión como instrumento de reforma y justicia social, apelándose al espíritu cristiano de los empleadores y se rechazaba la doctrina marxista de la lucha de clases.

⁷¹ Estos protocolos son cartas de intención que visan a la compatibilización de los sistemas educativos y que surgen luego de la firma del Tratado de Asunción (1991) que formaliza el Mercosur. Así en el Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur se señala como actividad: "d.1. Relevamiento de las experiencias de programas de compensación de los cuatro países y d.2. Elaboración de un programa regional para realizar acciones de apoyo y compensación para los sectores más desfavorecidos" (1992:21)

⁷² Percy Rodríguez Noboa desarrolla esos cambios en "Renovadas Orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la región", 1992.

Los documentos de la CEPAL reconocen que los programas de ajuste han aumentado el nivel de pobreza y mostrado la imposibilidad de que los grupos sociales más vulnerables recibieran beneficios esenciales, al contraerse el gasto público. Es en esta situación, que aparece la génesis de los programas de compensación “*destinados a paliar las mayores caídas producidas tratando de revertirlas a niveles promedio aproximados a la situación social prevaleciente al inicio de los años 80*” (Rodríguez Noboa, 1992).

Esta *evolución* de los programas compensatorios apunta a una resignificación del término que va a dirigir sus programas de focalización a los *nuevos pobres*, aquellos surgidos del ajuste estructural y de la crisis del empleo. Ante los estallidos sociales, producto de la crisis que se había iniciado en la década de los 90, las políticas de compensación constituyeron una alternativa para la viabilidad del sistema, actuando como control social de las situaciones de riesgo, dando continuidad a su misma situación de pobreza.

Sin embargo, el carácter compensatorio de una política social está vinculado con una concepción liberal, según la cual se pretende compensar las desigualdades producidas por la política económica con políticas sociales (Vieira, 1992). Por eso, el liberalismo históricamente ha compensado la desigualdad social con igualdad jurídica, esto es, con basamento en el derecho.

Pero, estas propuestas no parecen encaminarse hacia la promulgación de derechos jurídicos⁷³, sino que son complementarias al ajuste, paliando los efectos de este, resultando así políticas emergenciales. De este modo, lo que las políticas compensatorias están incorporando a la educación es **el criterio de la focalización de la población destinataria**.

El modo en que el Ministerio de Educación va a instrumentar sus políticas compensatorias por la vía del Plan Social es a partir de la:

“...**focalización** en los sectores más necesitados pero con amplitud de alcance”,
“**descentralización** de los recursos con **participación** comunitaria y control social” y “... centralidad pedagógica con componentes **asistenciales** al servicio

⁷³No presupongo que la promulgación de un derecho garantice su puesta en práctica, sino que su durabilidad es mayor que los programas de compensación que acaban cuando cambian los gobiernos. Lo ocurrido en Argentina en el año 2000, alrededor de los diversos planes sociales, es una muestra de las

de la acción educativa." (Mejor Educación para Todos:18, los destacados son míos).

Los destacados indican aquellas características de las nuevas políticas compensatorias. Dichas características coinciden con las propuestas para las políticas sociales en el nuevo Estado post-ajuste, a las cuales me referí en el capítulo 1 y que se analizarán a continuación referidas al P.S.E.

La focalización

La selectividad como criterio de distribución del gasto en las políticas sociales se basa en una crítica a los programas universalistas que los Estados latinoamericanos han implementado luego de la posguerra. Estos, a pesar de sus bases universalistas, no han logrado beneficiar a toda la población con necesidades, sino sólo a un sector de ella (Isuani, 1991).

La focalización llega a latinoamérica a través de toda una producción de la C.E.P.A.L. que se dedica a su estudio:

"...La compensación social encuentra en la focalización (o selectividad) uno de sus instrumentos más utilizados en los últimos años" (Rodríguez Noboa, 1991:55).

"La focalización es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social. El Banco Mundial, aunque impulsado por diversas instancias, es la entidad que ha trabajado más intensamente" (Sojo, 1992:185).

"La actual agenda política de la región viene otorgando una reiterada prioridad al esfuerzo por la superación de la pobreza y la desigualdad sociales. En ella ocupa un papel principal la aplicación de programas sociales compensatorios (...) y su focalización en los más necesitados" (Rodríguez Noboa, 1992: 3).

La propuesta de la focalización, para ser aplicada en la educación, aparece en el documento de la C.E.P.A.L. (1992) *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad* y se presenta como una de las estrategias para el “ejercicio de la ciudadanía y el aumento de la equidad”:

"(...) programas compensatorios focalizados, educación básica de adultos y capacitación para jóvenes desaventajados. Estos programas compensatorios focalizados implicarían un gasto del 1% del P.B.I. de América latina y el Caribe" (CEPAL, 1992: 218).

Las *políticas focalizadas* se justifican por la necesidad de lograr la *equidad*, seleccionando determinados grupos en los que habría que priorizar la inversión: *los sectores más pobres*, delimitando, de este modo, a la población objeto de las políticas públicas y retirando esa inversión de las clases medias que lo habrían estado usufructuado.

La equidad es el desideratum, que se presenta como una de las estrategias para el *ejercicio de la ciudadanía*, una ciudadanía que tiene por finalidad, insertarse competitivamente en el mercado mundial, para lo cual se requiere educación. La *equidad* es definida como “*La igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias*”(op.cit.:126).

Este reemplazo semántico implica un cambio enorme si se lo piensa en el marco de la política social. La *equidad*, redefine la discusión sobre la *igualdad*. Al tomar la *equidad* el lugar de la *igualdad*, permite también un desplazamiento de la *desigualdad*: esta es considerada una *diferencia* a la cual hay que *compensar*.

El reemplazo de las *desigualdades* por las *diferencias* deja de lado la discusión de la ciudadanía: los derechos civiles, políticos y sociales, de alcance universal, a los cuales toda la población tiene *igual* derecho por su condición de ciudadano (Marshall, 1967).

Para la nueva ciudadanía –la ciudadanía competente– sólo los *diferentes* (antiguos desiguales) son los que deberán ser *compensados*, por las acciones del Estado. El nuevo modo de compensación es la implementación de una política *focalizada* sobre ellos.⁷⁴

⁷⁴ En este punto, parece evidenciarse el discurso posmoderno del "multiculturalismo" que –in extremis– subsume las desigualdades en "diferencias" culturales, étnicas, religiosas, sexuales. Una visión que propone la complementariedad de la *desigualdad* con la *diferencia* es la de Nancy Fraser (1998).

Así, en la Reforma Educativa que prescribe la Ley Federal de Educación, la focalización del gasto entra como criterio en la formulación y ejecución de programas compensatorios, destinados a una parte del universo de escuelas del país.

En los documentos del P.S.E, la focalización aparece como destinada a los pobres:

"...aquellos que durante años no pudieron acceder a una educación adecuada y que, por este motivo, se insertaban en la sociedad en condiciones de desventaja". (<http://www.gopher.mcy.gov.ar>:4)

Porque:

"las desigualdades educativas existentes en el país no son novedad y aparecen, si, como un hecho que es necesario atender"
(www.mcy.gov.ar/p.s.e/compensatoria.html:2)

En el P.S.E. estos pobres son los pobres estructurales (“pobres hubo siempre”):

"...Mejorar la calidad de la educación(...) en las poblaciones de menores recursos, tradicionalmente limitadas en sus posibilidades de acceder a los beneficios de la educación, de permanecer en el sistema educativo formal y acreditar satisfactoriamente sus estudios" (Mejor Educación para Todos: 18).

Esos pobres estructurales de siempre se verían beneficiados por:

"...La estabilidad económica y el crecimiento del P.B.I. Ello creó condiciones para que el Estado tuviera la posibilidad de formular y cumplir un presupuesto y seleccionar las prioridades de las que era necesario ocuparse" (idem :17).

Como se señaló con anterioridad, en 1998⁷⁵, las escuelas incorporadas al Programa 1, Mejor Educación para Todos, incluía al 48% del país, siendo involucrados el 35% de los alumnos, de la educación de gestión estatal. Pero, paradójicamente, se afirmaba que era la población con necesidades básicas insatisfechas la que era objeto del Plan.

⁷⁵Mejor Educación para todos. Programas compensatorios en Educación de la República Argentina (1993-1998) Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. 1998.

La población con N.B.I., es la que se identifica en la Argentina con los pobres estructurales. Esta población representaba, en 1996, al 16,5% de los hogares y al 19,9% de la población total del país. Entonces, ¿es posible que el 35% de los alumnos del país perteneciera a esos hogares?.

Parece posible pensar que esa población atendida sea la de la *nueva pobreza*. Como se señalara en la Introducción de este trabajo, los nuevos pobres aumentaron del 4,2%, en 1980, al 18,4%, en 1990, incrementándose un 338% en la década, ya que, entre 1991 y 1998, la población de hogares pobres (medida por línea de pobreza y no por N.B.I.) osciló entre el 29 y el 16%. La necesidad de mantener la cohesión social, después de la experiencia de los saqueos y de estallidos populares que se produjeron en Argentina en esos años, está vinculada con las políticas sociales dirigidas a los pobres, tales como el Plan Social. Sojo (op.cit.) cita opiniones sobre la focalización, según la cual habría que distinguir entre una focalización severa y una focalización amplia. *"Es conveniente la segunda, ajustada a criterios de equidad más amplios que permitan ganar el apoyo político de los influyentes deciles medios y faciliten así la aplicación de estrategias sostenidas de cambio estructural"* (Sojo, op. cit.:186). Entonces, es posible pensar tanto en la obtención de *apoyo político* (en el año 1993, cuando aparece el Plan Social, era candente el tema de la re-elección presidencial) como de *contención social* (dado que los índices de desempleo continuaban altos y el fantasma de los saqueos permanecía), como posible utilidad de este Plan en un nivel macropolítico. En lo específicamente educativo, es un modo de apoyar la implementación de la Reforma.

La focalización y la selección de escuelas

Según las informaciones oficiales, las escuelas que formaron parte del P.S.E fueron elegidas de acuerdo con criterios basados en las necesidades básicas insatisfechas de su población:

"Se restringió a las pautas nacionales que tuvieran un 70% de su población con N.B.I. alto. Luego se fue ampliando e incorporando más escuelas"
(Coordinación Provincial).

Aunque tanto en las entrevistas como en los documentos oficiales, se indica que las escuelas fueron elegidas por las jurisdicciones provinciales; la primera elección de 1000 escuelas fueron seleccionadas centralizadamente desde el Ministerio de Educación.

"En el año 1994 nos convocan para informarnos del lanzamiento del Plan.

Yo tuve diferencias con esa selección porque según decían se trataba de sectores más desfavorecidos. Algunas de esas escuelas no reunían esas condiciones. Entonces me dijeron que las habían seleccionado por la matrícula, porque tenían mucha y entonces llegaban a mayor cantidad de alumnos. Algunas de esas escuelas tenían menos problemáticas" (Supervisora de la Provincia de Buenos Aires).

Posteriormente, según Fernando Isuani (1998), por medio de las Resoluciones Ministeriales 323/94 y 202/96 se estableció que la selección de escuelas sería realizada por la máxima autoridad de cada jurisdicción. Esto lo corroboraron los testimonios de los directores de nuestro universo:

"Al principio sólo 3 escuelas del circuito entraron en el Plan".

Hicimos un proyecto de evaluación y entramos en el 94. Cada escuela tiene un estilo: hay que presentar la demanda y después pelear por una respuesta e insistir sin quejarse. Después nos hicieron sacar fotos, fue muy bueno. Había que pelear porque la escuela no estaba en la lista" (Dirección Esc.F).⁷⁶

El testimonio anterior permite inferir la flexibilidad en el empleo de las N.B.I. como criterio de selección. Así, en las escuelas donde se realizaron las entrevistas, el P.S.E estaba dirigido no solamente a la población con N.B.I., sino también a los nuevos pobres. Los directores confirmaban estas hipótesis:

"(La población de esta escuela) Es una población heterogénea. Es el grueso de la clase media más desprotegida" (Dirección Escuela C).

"Esta escuela no tiene una población de villa sino de obreros, ex-obreros, muchos desocupados. Era zona fabril, de fábricas y negocios (...) Es gente de trabajo, muy poquitos profesionales" (Dirección Escuela G).

Pero, si bien los testimonios anteriores hacen referencia a los *nuevos pobres*, estos coexistían, en el universo estudiado, con los pobres estructurales:

"Visité casas por enfermedad de los alumnos y todavía hay casas con piso de tierra. Hay problemas de subalimentación que afectan en el rendimiento" (Dirección Escuela B).

En rigor, el criterio manejado en los documentos del P.S.E era fácil de transgredir: ¿cómo contabilizar si era exactamente el 70 % de población con N.B.I.? No existen datos fehacientes en las escuelas sobre exactamente el grado de N.B.I. de su población y, además, no es fácil de medir en la propia escuela.⁷⁷ El criterio resultó, entonces, fácil de flexibilizar:⁷⁸

"Para eso hicimos un trabajo en el cual demostramos que nuestros alumnos no eran los de nuestro radio sino en la periferia, casi el 90%. Los de nuestro radio envían a sus hijos a la escuela privada. Enviamos grado por grado el domicilio de cada chico y a que escuela pertenecían y por qué estaban acá" (Dirección Escuela C) Nótese el contraste con el testimonio anterior de la misma escuela.⁷⁹

⁷⁶ Así como también el mismo Isuani, Fernando (op.cit.), en los testimonios de la coordinación de la Ciudad de Buenos Aires.

⁷⁷ Con los datos estadísticos de los censos nacionales del I.N.D.E.C. se puede realizar una identificación más fidedigna de la población escolar. Evidentemente, la intención de quienes ejecutaban el P.S.E desde el Ministerio no fue la de una contabilización exacta, cuestión que podría conllevar un peso estigmatizante muy fuerte para la población de esas escuelas.

⁷⁸ En 1997, se inició un proceso de refocalización que implicó la reducción de la cobertura del 100% al 50% de la matrícula, la baja de la escuela y la incorporación de nuevas escuelas (P.S.E-FUNDARED, 1999).

⁷⁹ Durante las entrevistas en esa ciudad, algunos de los directores entrevistados señalaron que algunas escuelas, sin necesitarlo, habían recibido el P.S.E. La visita a una de esas escuelas, situada frente a la plaza mostró un edificio en buenas condiciones, con inclusión de la biblioteca de la ciudad. En la entrevista con la directora se evidenciaba un plus considerable de capital simbólico, en forma de competencias de gestión, conocimientos políticos y colaboración activa de los padres de los alumnos en actividades de ayuda a la escuela. El edificio estaba muy bien mantenido

Esta relativa facilidad para burlar los criterios establecidos por el propio Plan fue corroborada en Agris, donde *todas las escuelas públicas estaban incluidas*⁸⁰ en el Plan, aunque los datos oficiales del I.N.D.E.C. señalaban, para 1991, que la población con N.B.I. (pobres estructurales) alcanzaba el 13,9 % en esa localidad. En este sentido, la lógica de las políticas sociales para pobres, de la medición y cuantificación “científica” de estos, no funcionó completamente⁸¹, dando lugar a otro tipo de decisiones vinculadas con las características propias de la educación y con cuestiones locales como el clientelismo. Así, esa laxitud en la inclusión de escuelas permitió la emergencia de ciertas características de la cultura local:

"En un principio (el beneficio del Plan Social) se entregó a esas escuelas, en el año siguiente fue una estrategia política. Las escuelas del centro que no tenían carencias, el director decía:—"Nuestros chicos tienen de todo, ¿qué hacemos?". Y los supervisores les decían:—"Compren y guarden". Creo que podría haber sido sólo para las escuelas que los necesitaban. Yo me animo a pensar que las direcciones regionales no tienen políticas operativas. Si ellos no tienen un criterio: –si esta escuela no necesita ¿por qué no sale del P.S.E?–. Es como que entramos todos en el qué me importa. No se pueden dilapidar los fondos y perjudicar a otros" (Dirección Escuela B).

El testimonio anterior también cuestiona seriamente a la focalización, justificada por la necesidad de invertir y equipar algunas escuelas en detrimento de otras. La actitud de directores y supervisores puede analizarse también como una estrategia de resistencia: ¿Por qué sólo algunas escuelas recibirían libros, materiales didácticos y equipamientos? ¿Acaso las demás no los necesitaban? El Plan les proveía recursos que necesitaban y entonces lo aprovechaban pasando por alto el tema de las N.B.I.

Sin embargo, si se piensa a esta política focalizada, siguiendo el análisis de Sojo, como una *focalización ampliada*, esta flexibilización de los criterios de inclusión apunta a la

⁸⁰ La ciudad cuenta con una sola escuela privada, que es confesional.

⁸¹ De hecho, los coordinadores del Plan hacían referencia a la necesidad de refocalizar. En la coordinación central, ante la pregunta sobre qué cambiaría del P.S.E, la respuesta era: “La selección de escuelas que participan”, o “Hay que volver a focalizar, la población destinataria va cambiando y hay escuelas que no ameritan más su permanencia. No quieren salir, pero hay otros que quedaron fuera de esto. Refocalizar las acciones es fundamental en todos los proyectos”. (Coordinación Provincia de Santa Fe)

legitimación del modelo de Estado que se estaba implantando con la Reforma del Estado y con la reelección presidencial que el macrosistema político discutía en esos años.

También es acertado pensar estas conductas como enraizadas en la cultura local y en la trama de relaciones políticas locales:

"Empezamos a sacar la escuela a la calle y concientizar a los políticos. Pedimos socorro y nos dieron buenas respuestas, pluripartidarias. El Plan Social no existía pero en 1992, los políticos nos mandaron un carro de útiles.

No podíamos arrancar, el maestro no podía trabajar" (Dirección Esc. F.).

La focalización, entonces, en el P.S.E se verifica en las escuelas estudiadas como una focalización ampliada, esto es, abarcando a una población mayor que la que se señala en los documentos, no sólo los pobres estructurales, sino también los nuevos pobres. Si bien se sigue la lógica de las políticas sociales de lucha contra la pobreza, en cuanto a la medición de dicha pobreza y su *población objeto*, en la práctica, cuestiones que hacen a la gobernabilidad y a la necesidad de recursos generan una ampliación del universo al que estaba destinado el Plan. Los testimonios obtenidos permiten inferir que los directores de escuela resignificarían a la focalización y, por extensión, al P.S.E como una fuente de obtención de recursos, según la cual pasarían por alto el peso estigmatizante de las N.B.I. Esto no anula la percepción estigmatizante que “los de afuera” tienen del P.S.E. porque:

“La focalización también puede legitimar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública y, sobre todo, cristalizar un imaginario social polarizado” (Duschatzky y Redondo, op.cit.:125).

La asistencia y el asistencialismo

Un análisis crítico acerca de la *focalización*, (Grassi, et.al., op.cit.; Coraggio, op.cit.; Tenti, 1991) como criterio de política social muestra que está ligada a un contenido *asistencialista*, constituyendo a partir de la descripción de una característica *-la pobreza-* sujetos definidos a partir de ese rasgo, y no como ciudadanos. Así Tenti señala que:

“La construcción técnica de la pobreza como agregación de individuos (...) supone una asignación de idoneidad. De este modo, ciertos individuos pasan de ser “estadísticamente pobres” a ser socialmente vistos y tratados como pobres. (...) El efecto social de una estrategia de este tipo pasa por la legalización e institucionalización de las desigualdades sociales” (Tenti, op.cit.:130).

Los documentos del P.S.E se refieren explícitamente a estos problemas:

“(...) estas acciones ponen el acento en la función pedagógica de la escuela. No debe confundirse el eje del proyecto: ESTE NO ES UN PLAN ASISTENCIAL implementado desde las escuelas. ES UN PLAN EDUCATIVO con los elementos asistenciales necesarios para llevarlo a cabo, colocando la responsabilidad prioritaria e indelegable de la escuela en el centro de atención y en el orden de la asignación de los recursos” (<http://www.goplher.mcy.gov.ar>, en mayúscula en el original).

En 1998, se afirmaba *“Es necesario enmarcar lo asistencial en una perspectiva pedagógica, dando centralidad a la enseñanza y el aprendizaje”* (Mejor Educación para todos, 1998:19) y

“Lo pedagógico converge con lo asistencial, en tanto se aporta a los alumnos que provienen de los sectores en situación de desventaja social, una experiencia escolar rica en aprendizajes” (idem 71).

Así como la implementación de *“(...) metodologías que evitaren el clientelismo o el asistencialismo”* (ibíd. 21).

El énfasis dado en los documentos ministeriales pretende desestimar un interés asistencialista como objeto central del P.S.E.

Como se puede observar en los párrafos anteriores, entre el documento de 1997, de carácter público masivo (ya que estaba disponible en Internet), y el documento realizado en 1998 para la conferencia Regional de Programas Compensatorios, se ha producido un reconocimiento explícito del carácter asistencial del Plan⁸². Se pasa de afirmar que *"no es una plan asistencial, sino educativo"*, a señalar que *"es necesario lo asistencial en perspectiva pedagógica"*. En verdad, en ese trayecto, se habían desarrollado las líneas que en el Plan Social se señalan como *pedagógicas* (las jornadas de capacitación para profesores, la ejecución de proyectos -de retención escolar, de prioridades pedagógicas- por parte de las escuelas), pero seguía en funcionamiento la provisión de útiles escolares y libros.

¿Por qué tanto énfasis (ESTE NO ES UN PLAN ASISTENCIAL, ES UN PLAN EDUCATIVO)? A fines de los 80 y principios de los 90, en el ámbito educativo, se cuestionaba a las actividades asistenciales que las escuelas realizaban, especialmente en los lugares más pobres, y se instaba, desde la bibliografía académica⁸³, a retomar la función pedagógica de la escuela: la enseñanza de los saberes socialmente significativos:

"En los últimos tiempos la escuela –y en particular las que están ubicadas en contextos signados por la pobreza extrema- fue recurrentemente cuestionada por dejar de lado sus funciones específicas, es decir, la instrucción en las habilidades de la lectoescritura y las operaciones básicas, y por priorizar las tareas asistenciales. Diagnósticos regionales y nacionales sobre la situación de las escuelas latinoamericanas y argentinas detectaron una fuerte

⁸²En julio de 1999 tuve acceso en Bs. As. a los proyectos producidos por las escuelas y luego verifiqué con entrevistas a docentes, la utilización de lo pedagógico como requisito "burocrático" de permanencia en el Plan Social, es decir para seguir recibiendo libros y materiales didácticos. Este aspecto *pedagógico* se abordará más adelante.

⁸³ Por ejemplo, Braslavsky, C y Tiramonti, G.(1990) *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*. Ed. Miño y Dávila.Bs.As.

“despedagogización” de las tareas desarrolladas por las instituciones educativas” (Redondo y Thisted, 1999:173).

Esta situación fue verificada en las escuelas de la muestra:

“Hacemos hincapié en la parte de asistencialidad. Las escuelas se han convertido en centros asistenciales, pero en estas escuelas es importante porque vas a encontrar las cabezas llenas de piojos y más en la realidad de nuestro país” (Dirección Escuela D).

Aunque también hay una mayor conciencia del problema:

“Antes todo era asistencialismo (en estas escuelas). Está avanzando en la cabeza de todos los docentes que el objetivo central es enseñarles a hablar y a pensar. Si hay algo que diferencia a las clases sociales es la apropiación de la lengua. Siempre digo que la escuela tiene que enseñar eso. Calidad educativa que les sirva para defender un derecho. El objetivo de la escuela es pedagógico, que los chicos sepan” (Directora de Escuela y Dirigente gremial).

Aún cuando la asistencialidad fuera incorporándose a la tarea de las escuelas, esta era espontánea e iba desarrollándose y realizándose articulada con otras agencias gubernamentales: gabinetes psicológicos, hospitales, comedores escolares⁸⁴ y otros agentes locales.

Ante esta situación previa, la aparición del P.S.E incluye diversas modificaciones a la situación. En primer lugar, se trata de una política social *centralizada* que de algún modo institucionaliza la asistencia, pero pretende vincular lo social con lo específicamente educativo.

Pero, vale preguntarse, ¿cuáles son los elementos del P.S.E que motivan la argumentación sobre la asistencia?

⁸⁴En algunas provincias los comedores escolares estaban y están vinculados con otras agencias gubernamentales.

Estos son, específicamente, la entrega de útiles escolares y el libro de 1er. grado (en posesión)⁸⁵. Las otras líneas del P.S.E. no resisten esta discusión. El equipamiento institucional (computadoras, fotocopiadoras, equipos de sonido, videograbadores), la provisión de bibliotecas escolares, la construcción de aulas y refacciones y las diversas líneas pedagógicas de los proyectos no se encuadran dentro de lo asistencial de por sí, porque lo que indican es la inversión diferenciada del Estado en algunas escuelas. No es la *asistencia*, sino la *diferenciación* lo que caracteriza a esas acciones.

El P.S.E. no es un subsidio de alimentos. Es un "*subsidio de útiles*", como señaló una directora, destinados a las tareas escolares.

Entonces, desde la especificidad pedagógica, el Plan Social *Educativo* intenta destacar el lugar propio de la educación, dejando en claro que no propone a las escuelas más tareas vinculadas con el circuito primario asistencial (Puiggrós y Dussel, 1999), tratando de diferenciarse del Plan *Social* general, es decir, intentaba desplazar el peso de lo social hacia el lado educativo. Por eso, en los documentos se argumenta sobre la *discriminación positiva* (Mejor Educación para Todos: 21), justificando las acciones y, especialmente, sobre los objetivos pedagógicos del P.S.E. Como se analizó anteriormente, en los documentos producidos por el P.S.E., la realización de acciones "pedagógicas" intenta evitar un posible carácter asistencialista del Plan. Esta cuestión también se verifica en las entrevistas sostenidas:

"El P.S.E. es asistencial sin ser asistencialista. Desde lo pedagógico tiene líneas para instalar tendencias. No es asistencialista porque el componente pedagógico es permanente no es una entrega por la entrega sino que es una entrega que va con una propuesta: mejorar las condiciones de trabajo y mejorar la enseñanza y el aprendizaje" (Coordinación Nacional).

La discusión sobre el carácter asistencial o asistencialista del P.S.E pareciera reflejar una discusión teórica interna dentro de la Coordinación Nacional del P.S.E.

⁸⁵ De los libros enviados a las escuelas, el único que era para posesión de los alumnos es el de 1er. Grado. Los restantes grados (2° a 6°) llevaban libros, en préstamo, que debían devolverse a fin de cada año lectivo. El resto de los materiales que proveía el P.S.E: libros para biblioteca, material didáctico, equipamientos diversos, constituyen bienes de la escuela

Las primeras acciones del P.S.E fueron la distribución de los útiles escolares y libros y la construcción de aulas para los alumnos. Estas acciones estaban legítimamente basadas en la Ley Federal de Educación, como ya se señaló.

Luego, se diseñaron y pusieron en práctica las “líneas pedagógicas”.

"La incorporación de otras personas logró darle un sesgo pedagógico y por eso comenzaron a hacerse las jornadas de capacitación en el año 1994. La contratación de un grupo para producir materiales pedagógicos, (implicó) una división entre las personas que trabajan en gestión, y los pedagogos. Esto último se fue abriendo camino hace poco tiempo" (Informante clave).

Según estos testimonios, fue en un momento posterior donde la incorporación de técnicos ligados a la educación, intentó un trabajo sobre esos aspectos.

Entonces, no es la provisión de mercaderías la que amerita la discusión sobre la asistencia, sino la focalización de la población y la construcción de una *subjetividad asistida* (Duschatzky y Redondo, op.cit.) junto con los *dispositivos de llegada*, que reforzaban la diferenciación de la población: los elementos poseían impreso y en lugar visible el logotipo completo del Plan Social Educativo y de la Presidencia de la Nación, se entregaban mediante actos, etc. También, se naturalizaba el hecho de que el Estado proveía ciertos elementos necesarios para las escuelas, pero sólo para algunas.

Ellos, los diferentes: favor, asistencia y protección

"Desvaforecidos"⁸⁶, "con necesidades básicas insatisfechas"⁸⁷, "desasistidos"⁸⁸, "desprotegidos", "postergados"⁸⁹ "carenciados", "en condiciones económicas

⁸⁶ “Alumnos/as en condiciones socioeconómicas desfavorables” aparece en la Ley Federal de Educación; también se refiere a niños de los sectores sociales más desfavorecidos.

⁸⁷ N.B.I. la referencia a “niños provenientes de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas” aparece en el texto de la Ley Federal de Educación; en el Plan Social es "población con necesidades básicas insatisfechas"

⁸⁸ “Grupos de desasistidos”. Declaración Mundial sobre educación para todos: 79

⁸⁹ “Sectores más postergados de la sociedad”. Plan Social Educativo (<http://www.goplher.mcy.gov.ar:1>)

desfavorables", "población objeto", todos estos *subjetivemas*⁹⁰ son utilizados para referirse, en los distintos documentos analizados, a los destinatarios del P.S.E. los *pobres*. Por un lado, toda una gama de términos precedidos del prefijo "des-" para indicar la "falta de": *favor, asistencia, protección (desfavorecidos, desasistidos, desprotegidos)* y que condensan siglos de políticas para pobres.⁹¹

Por otro, las denominaciones técnicas, devenidas de la *medición científica* de la pobreza: "población objeto", "*necesidades básicas insatisfechas*", "*condiciones económicas desfavorables*". Nótese, en esta dupla, la coexistencia del tecnicismo con el *subjetivema*. Nótese, también, las ausencias, ninguna referencia a la "*in-justicia*". Pocas, a la "*des-igualdad*"⁹² y a los "*pobres*". Tampoco a las estructuras sociales.

"(...) El problema de la pobreza pertenece exclusivamente a quienes la sufren y por lo tanto es ahí cubriendo 'la falta' de mayor visibilidad como se supone, se la remedia. Esta operación niega el carácter social de la misma para ser tratada como un fenómeno exclusivo de carácter estadístico. Unido a este pensamiento, se procede a identificar los problemas de la pobreza sólo en clave de distribución de recursos: más libros, becas, subvenciones, etcétera" (Dustchatzky y Redondo, op.cit.:136-7).

Como han señalado Dussel et. al. (1998) la referencia a los pobres como "necesitados" los abstrae del ámbito del derecho. "*El 'necesitado' recibe 'regalos' y 'donaciones' de aquellas personas que se preocupan, en acciones que borran las largas luchas que han moldeado estas condiciones y demandas*" (p.142). También les imprime la connotación de no poder proporcionarse su propio sustento, ya que no poseen las competencias y habilidades para obtener los recursos que necesitan y deben recurrir a los programas asistenciales. (Dussel et alii.,op.cit.).

⁹⁰ En análisis del discurso, se denomina "subjetivema" a las unidades léxicas marcadas subjetivamente y su utilización revela la subjetividad del emisor con respecto a su mensaje (KERBRAT-ORECCHIONI, 1986, *De la subjetividad en el lenguaje*. Bs.As. Hachette)

⁹¹ La bibliografía es vasta sobre el tema, por ejemplo Castel (1998) Tenti (1991).

⁹² "Niños, jóvenes y adultos pobres", "Así se repara la desigualdad y la postergación acumulada"(M.E.T.:37) Nótese sin embargo, el carácter abstracto y genérico de *la desigualdad y la postergación*.

En el universo estudiado, se pueden encontrar numerosos ejemplos que hacen referencia a los alumnos y a sus padres, en términos que denotan las representaciones que los entrevistados tienen sobre ambos, vinculadas a ciertos tipos de déficit:

“Son chicos de villa. Hace falta un gabinete en un lugar cercano. Hay chicos con una minusvalía marcada que necesitan un aprendizaje diferente” (Dirección Escuela F).

“Hay una cierta mediocridad de las familias. Si bien no son de villa, no hay conciencia de salud” (Dirección Escuela. G).

“Dentro de las carencias, los chicos son de buenos sentimientos” (Dirección Escuela E).

“Hay indisciplina, son agresivos” (Dirección Escuela C).

Aunque los enunciados aislados puedan parecer ambiguos, todos se pronunciaron como respuesta a la pregunta formulada, que pedía que describieran a los alumnos y a sus padres. Sólo una respuesta remitió a problemáticas pedagógicas:

“Hay problemas de desgranamiento y repitencia” (Directora de Escuela y Dirigente gremial).

Por eso, el discurso utilizado en los materiales del Plan Social para referirse a estas poblaciones pudo haber reforzado en la mayoría de los casos, representaciones previas que circulaban en las escuelas.

Los sujetos carentes económicamente, pobres y desfavorecidos, alumnos de las escuelas a los que se apela desde el discurso oficial son los mismos a los que los maestros llaman "con minusvalía", "agresivos", "con mediocridad en sus familias". La diferenciación de ámbitos: *el carente económicamente tiene posibilidad de aprender*, implica la remoción de preconceptos culturales, presentes en el imaginario de muchos docentes (y no sólo

docentes) desde por lo menos un siglo. Las apelaciones del discurso oficial no colaboran con esa remoción, sino que la refuerzan.

El discurso oficial, por su origen, tiene una fuerza constitutiva que puede entonces "*cristalizar un imaginario social polarizado*" (Duschatzky y Redondo, op.cit.:125); según las autoras, entre *sujetos de necesidad* y *sujetos competentes* (p.134).

Además, no solamente las *nominalizaciones* que aparecen en los documentos oficiales favorecen la aparición de *subjetividades agradecidas* (Duschatzky y Redondo, op.cit.), también, en el universo de esta investigación se verificaron muestras de ello en los discursos de los destinatarios.

En uno de los proyectos que las escuelas presentaron y que una provincia envió a la coordinación central del P.S.E. aparecía una ritualización de la entrega de los materiales descripta detalladamente. Se trataba de una fiesta que se realizó en la escuela, cuyo motivo central era el Plan Social. Así, las actividades se organizaban alrededor de ese eje y ellas constituían el proyecto institucional de esa escuela:

"Los docentes de cada grado realizarán la entrega simbólica de los útiles escolares.

Los alumnos disponen de útiles necesarios en cantidad y calidad suficiente para poder trabajar con entusiasmo gracias al Plan Social Educativo".(...)

"Alumnos de 1° A y B interpretarán una ronda: "los útiles escolares".

Para dar brillo a esta fiesta alumnos de 4° y 5° año nos brindarán canciones: "Gracias al Plan Social".

Así, en el marco de ese acto, una alumna dijo unas palabras:

"La señorita nos comentó que los objetivos que se propone el Plan Social contribuyendo con la donación de libros a esta escuelita son:

Mejorar la enseñanza de la lectura y escritura. Y favorecer la continuidad de los alumnos, que no dejen de venir los alumnos.

Desde el año 1994, ingresamos al Proyecto 1 y recibimos: libros, manuales, diccionarios, cuadernos y aportes para la compra de útiles. Años anteriores: material didáctico de aula y equipamiento institucional.

Muchas gracias!

Que Dios y María Reina nos acompañen para que continuemos en el Proyecto I".

Una maestra señalaba durante el acto:

"El Plan Social llega a nosotros con el propósito de poseer libros de calidad y en cantidad suficiente. Gracias al Plan Social nuestros hijos reciben libros de lectura, manuales y útiles escolares, por nuestra situación económica soluciona un grave problema.

Por eso hoy estamos reunidos para agradecer los aportes del Plan"

En ese acto de entrega de libros, también se canta agradeciendo lo recibido:

"Ronda del Plan Social:

Hoy hacemos esta ronda

Los alumnos de X

Nuevos útiles usaremos

Y cuidaremos sí señor

Hoy bailemos y cantemos

Muy alegre el corazón

Nuevos útiles usaremos

Los alumnos de X".

Otra canción que se transcribe es la siguiente:

"Gracias Plan Social (canción).

Compañeros alcemos la bandera

Que ilustraron los próceres de ayer

Y florezca en los labios la alegría

Y la felicidad de nuestro ser

Y cantemos juntos una y otra vez

Para expresar nuestra gratitud

*Al que nos ayuda a los estudiantes
Brindando todo el corazón.
Para trabajar mejor
Para aprender más
Los elementos del
Plan Social
Llevé a los cuatro vientos
Esta canción
Del Plan Social
Que cante la juventud” (Los subrayados son míos).*

La extensa cita anterior extrae momentos de las distintas actividades previstas y relacionadas en el proyecto, vinculadas con la *subjetividad agradecida*.

A pesar de constar como proyecto institucional de la escuela, esta actividad respondía al instructivo del Plan Social, donde se señala la necesidad de realizar una:

"Fiesta Institucional de Entrega de Libros: La entrega de los textos a los alumnos, se realizará a través de una Fiesta Institucional Pública en la que participe toda la comunidad, con el propósito de promover una instancia que comprometa a la escuela y a la comunidad con la formación de lectores" (Para trabajar mejor. Manual Operativo 1995. Nivel Primario:46).

Sin proponer directamente una fiesta que dé las "gracias al Plan Social", la propuesta de la Entrega de libros legitimaba el espacio para la realización de esta, que reforzaba explícitamente el *agradecimiento*.

Otro elemento encontrado al analizar proyectos producidos por las escuelas verifica nuevamente la expresión de *subjetividades agradecidas*:

*"Le damos gracias al plan Social Educativo
Por darnos televisiones, video casetera, utiles para trabajar y libros para
Estudiar, trabajar aprender etc.
Javier X*

Matias X

German X" (sic)

"Agradecemos al plan social por brindarnos útiles y muchas cosas más, que alludan a nuestra escuela, para seguir creciendo más, más. Les brindamos muchas gracias.

*Los chicos de la escuela X" (sic)*⁹³.

Por supuesto, es posible pensar estos testimonios como excepciones o también como “estrategias de sobrevivencia” de los adultos involucrados; sin embargo, es difícil prever si ese doble discurso también funcionaría en el caso de los niños que escribieron las misivas de *agradecimiento*.

El proyecto de otra escuela, de nuestro universo de campo, señala como epílogo:

“La recepción de los elementos didácticos y útiles escolares durante cuatro años, del Plan Social de la Nación, facilita la tarea escolar. Como expresan muchos maestros, contando con todos los útiles escolares en las escuelas carenciadas como esta, es un placer poder enseñar y aprender” (Proyecto de la Escuela B).

En otra escuela, también se evidenciaba la valorización que adquiere la escuela por la recepción de los materiales:

“Perdimos mucha matrícula pero, desde que estamos en el Plan Social la recuperamos.” (Dirección Escuela F)

Tener o no tener el P.S.E era un elemento a favor en la elección o no de la escuela, en una población también necesitada. Pero la connotación positiva del Plan refuerza la badiscriminación, porque era una connotación positiva *dentro* del universo de los carentes, como se observa en el siguiente testimonio:

⁹³ Ver copia en anexo.

"-¿Se sienten discriminados por estar en el P.S.E?

"No ellos no, pero los otros sí. Mi hijo me pidió un cuaderno (para la escuela) a último momento y, como no era posible comprar uno en ese momento, le quise dar un cuaderno del P.S.E., pero no lo quiso llevar porque tenía el nombre del Plan Social en la tapa"⁹⁴ (Directora de Escuela y Dirigente gremial).

Sin embargo, esa misma persona se refería, con preocupación, a la construcción de una *ciudadanía asistida* (Demo, 1997).

"Es peligroso para lo que es la formación, que no hay que regalarles peces sino enseñarles a pescar. Esto es un valor que para nosotros es importante." (Directora de Escuela y Dirigente Gremial).

Una preocupación que se manifestaba en los docentes es respecto del contenido educativo de estas entregas, porque:

"Son parches, las chicas no acuerdan y se enojan con la cuestión del Plan Social, porque consideran que la manera como está implementado es como un parche. La solución es la mejora en la condición social de todos y no necesitaríamos esta política. Pero ven la otra parte. -"¿Qué hago con 34 chicos que no tienen con qué trabajar?" Yo considero que el Plan Social hace que se fomente la falta de dignidad, se acostumbran a pedir el lápiz, el cuaderno y lo llevan. El día de mañana ... Es necesario que adquieran el orgullo del: Esto es mío, lo logro yo. Pero es gente tan vapuleada que terminan pidiendo.

Si se mejora la cuestión social, la educación marcharía sobre rieles. Ellos le dicen políticas compensatorias, las maestras les dicen remiendos" (Dirección Escuela.C).

⁹⁴ Los materiales didácticos tales como cuadernos y hojas de carpeta, que eran provistos directamente por el P.S.E, tenían en la tapa y en todas las hojas el logotipo y el nombre del Plan. Los libros y las fichas de préstamo de libros de las bibliotecas escolares del P.S.E también lo tenían (ver algunas muestras de estos en el anexo).

La dirección de otra escuela parecía indicar una actitud de resignificación de la situación ante este tipo de programas:

"Si tuviésemos una política social más coherente con la gente, la gente debería poder comprar sus útiles y no darlos nosotros. Como se les regala no los cuidan, los tiran, les faltan. Antes, cuando los traían de la casa, los cuidaban más. Hemos trabajado con los chicos, pero igual no da resultado. Es preferible que el propio padre tenga trabajo y vaya con su hijo a comprar. (...) Tampoco es buena la cultura de vivir pidiendo sino que el chico vea que puede comprar sus cosas y sus papás tengan trabajo. Después se acostumbran a pedir. Vimos que los chicos, cuando venían los del circo les pedían cualquier cosa "me da, me da" Tenemos que enseñarles que no hay que pedir". (Dirección Escuela B, el subrayado es mío)

Sobre este asunto, uno de los coordinadores provinciales señalaba:

"El P.S.E. no es asistencialista. Se exige una contraparte, asistencialista entiende repartir cosas y no hacer un seguimiento. Hay escuelas que han salido porque están cubiertas y les ceden el lugar a otras en un sentido solidario". (Coordinación de la Provincia de Santa Fe)"

esgrimiendo el argumento de la *contrapartida* como señal del no-asistencialismo del Plan.

Las consideraciones vertidas por los directores y las citas extraídas de los proyectos, respecto de estos problemas, permiten constatar la vinculación del P.S.E con comportamientos ligados a la asistencia. Desde el propio discurso del P.S.E y desde los discursos citados de los docentes, no se observa la vinculación de las entregas con ningún elemento vinculado con el derecho de la población a recibir educación. Por el contrario, se observan ejemplos de *subjetividades agradecidas* tanto en el discurso oficial como en el de los destinatarios. Aunque algunos directores manifiestan su alerta respecto del asistencialismo de estas acciones, en sus análisis subsisten viejas

concepciones acerca de la asistencia, sin que se perciba una resignificación que pueda transponer a la misma crítica:

“Darles todo implica una desvalorización. Eso se nota en el cuidado de las cosas, si se perdió, se perdió” (Directora de Escuela y Dirigente Gremial).

“Es positivo que el chico tenga sus útiles escolares, pero no sé si esta es la mejor forma. Se les dio a los chicos un juego de útiles escolares y a la semana no tenían nada. (...) Finalmente, ponemos una caja por aula y que se reparta a medida que hace falta” (Dirección Escuela G).

“Los chicos tenían su equipo de material didáctico, pero no se lo dejábamos llevarlos a casa. Era un criterio que yo tomé, que no se los lleven. Les compramos un contenedor para ponerlos en el aula. Cuando yo dejaba el papel horrible del controlador, faltaban 30 o 40” (Dirección Escuela B).

La centralización-descentralización.

También son los Organismos Internacionales quienes proponen la descentralización educativa. Tanto el Banco Mundial⁹⁵ como la CEPAL la consideran como un modo de hacer más eficiente el gasto, por una parte, y de democratizar y fomentar la participación, por otra:

“(...)Se manifiesta a nivel local, a través de la descentralización y la mayor autonomía de los establecimientos para ejecutar, con mayor grado de pertinencia, de responsabilidad por los resultados y de eficacia en la asignación de recursos, los programas educativos” (CEPAL; 1992: 126).

⁹⁵ El Banco Mundial en *El Financiamiento de la Educación en los países en desarrollo* (1986:38) proponía la descentralización de la educación a través de escuelas privadas y comunitarias. Ya la CEPAL en 1992, indica en "Ventajas y riesgos de la descentralización" que "la descentralización educativa puede ser entendida por algunos nada más que como una puerta de acceso hacia la 'privatización' lo que podría debilitar aún más el sector educacional público..." (p.133)

El destacado es mío para indicar el contrasentido que se plantea al hablar de *autonomía de ejecución*. *Autonomía* en el sentido corriente del diccionario indica: *libertad, independencia y soberanía*. Es limitar y vaciar de contenido el término, al relacionarla con *ejecución (realización, aplicación, en el sentido del diccionario)*, lexema que remite a la *no concepción* de una acción.

Aunque más adelante se señale:

"Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales " (CEPAL, id.:131, el subrayado es mío).

en el texto del documento no hay ambigüedad, la *descentralización* y la *autonomía* lo son para responsabilizarse directamente por los resultados.

A pesar del proceso de descentralización educativa, culminado en 1991 –como se señalara anteriormente– el P.S.E. enviaba directamente fondos a las escuelas. Esto fue posible por el mencionado Pacto Federal Educativo que habilitaba el envío de fondos de la Nación al Ministerio de Educación y de este a las escuelas, cooperadoras e institutos con destino a infraestructura, equipamiento y capacitación docente. El Pacto Federal Educativo legitima, entonces, al P.S.E.

En los documentos del P.S.E. la descentralización se presentará como:

"Promover en las escuelas un estilo de gestión descentralizada (...) La experiencia de la ejecución del P.S.E muestra que hay diferencias en los tiempos y profundidad de las respuestas (...) el interjuego entre prescripción (en tanto pautas que deben cumplirse inexcusablemente como por ejemplo, entregar los libros a los alumnos), autonomía (en cuanto al amplio y exclusivo ámbito de desarrollo institucional de cada escuela, de sus alumnos y de su equipo docente) y apoyo (en cuanto a sugerencias didácticas y propuestas para el trabajo curricular), permite avanzar hacia un grado óptimo de equilibrio entre lo que se exige y lo que queda en manos del trabajo docente y de la decisión de la escuela y la comunidad". (Mejor Educación para Todos:43).

Como se observa, el Plan constituye una política *centralizada* en cuanto a: su concepción, la distribución de los recursos, normativas acerca de cuánto y en qué se pueden gastar los recursos enviados a las escuelas, y las directrices de acción pedagógica que propone (este aspecto es aún más llamativo, teniendo en cuenta la diversidad regional e institucional de las escuelas). En cuanto a los libros didácticos, estos eran comprados y enviados en cajas por el Ministerio de Cultura y Educación, de modo centralizado y, en muchas ocasiones, entregados en actos públicos de contenido político.⁹⁶

La *descentralización* lo fue en cuanto a ciertos aspectos operativos (“*estilo de gestión descentralizada*”), como la confección del listado de los materiales didácticos (lápices, gomas, tijeras) a comprar y la compra de los mismos por parte de cada escuela.

Esta acción, aunque realizada por las escuelas, sin embargo, se encuentra sumamente pautada y descripta en el Manual Operativo 1995 *Para trabajar mejor* donde se señalan Pautas Administrativo-Contable y demás indicaciones burocráticas. Es decir, se lleva a la práctica la sugerencia de CEPAL sobre *la descentralización y autonomía para ejecutar los programas educativos*” (CEPAL, 1992: 126).

El par descentralización-centralización atraviesa distintos aspectos de la implementación del Plan como: la *selección de escuelas*, la *compra de materiales didácticos* y la *refacción de escuelas* y el *envío de materiales pedagógicos*.

La selección de escuelas.

Acerca de este aspecto, diversos testimonios oficiales coinciden en presentar como descentralizada la elección de escuelas participantes en el P.S.E. Esto es, remiten a las autoridades provinciales para la decisión de la inclusión de las escuelas.

Sin embargo, existen evidencias de que la primera elección de 1000 escuelas fue realizada centralizadamente desde el Ministerio de Educación.

"En el año 1994 nos convocan para informarnos del lanzamiento del Plan.

⁹⁶ Presenció un acto de entrega de libros, en la Provincia de Santa Fe, el 29 de julio de 1999. A ese acto asistieron: directores de escuela, las autoridades educativas de esa Provincia y la directora del P.S.E de la Nación. Coincidentemente, una semana después se realizaban las elecciones para gobernador, en las

Yo tuve diferencias con esa selección porque según decían se trataba de sectores más desfavorecidos. Algunas de esas escuelas no reúnen esas condiciones. Entonces me dijeron que las habían seleccionado por la matrícula, porque tenían mucha y entonces llegaban a mayor cantidad de alumnos. Algunas de esas escuelas tenían menos problemática". (Supervisora de la Provincia de Buenos Aires)

Esto lo corroboran los testimonios de los directores de nuestro universo:

"Al principio sólo 3 escuelas del circuito entraron en el Plan. Hicimos un proyecto de evaluación y entramos en el 94. Cada escuela tiene un estilo: hay que presentar la demanda y después pelear por una respuesta e insistir sin quejarse. Después nos hicieron sacar fotos, fue muy bueno. Había que pelear porque la escuela no estaba en la lista".
(Dirección Escuela F).

Este primer momento de llegada a las escuelas marcó muy claramente la proveniencia de los fondos que aportaba el Plan: el Ministerio de Educación de la Nación y no la respectiva jurisdicción.

En un momento, posterior, se delegó la elección en las autoridades de cada jurisdicción provincial.

"Nos movíamos en forma paralela a las Direcciones de Área. Llegar directamente a las escuelas. Esto generó resistencias en las escuelas y en la dirección del nivel. Decían: '¿Qué viene la Nación a hacernos trabajar a nosotros?'. También había un recelo del director provincial. Los docentes no se oponen, las instancias intermedias se oponen" (Coordinación Provincia de Santa Fe).

Tal vez esa haya sido una de las razones de la modificación que se produjo con la sanción de las Resoluciones Ministeriales 323/94 y 202/96, que establecen que la

cuales el candidato oficialista resultó triunfante.

selección de escuelas sería realizada por la máxima autoridad de cada jurisdicción. (Isuani F., op.cit.)

Posiblemente, este cambio obedeció tanto a la necesidad de regular el P.S.E. como de conseguir apoyo de los supervisores y otros funcionarios intermedios, de cuya intervención habían prescindido para la implementación del P.S.E, como muestran los testimonios:

“El P.S.E. arrancó de manera paralela al sistema, directamente con las escuelas. No hubiera podido ser lo que fue si no hubiera sido así. Luego se vio que se tenía que trabajar con los supervisores. Entonces, comenzamos a llamar a dos supervisores por provincia que después comunicaban a los demás. Además establecimos que cada provincia estaba obligada a evaluarlo. Tenían que leer los proyectos y saber. Pretendíamos que por lo menos las provincias los leyeran, que estuvieran al tanto. La provincia tuvo que cargar (en el sistema informático) si era bueno o malo. Esto generó un movimiento no esperado porque cada jurisdicción debió resolver si el proyecto venía o no aquí.”
(Coordinación Nacional).

Los testimonios anteriores muestran el inicio del Plan como una política centralizada, que llegaba “directamente a las escuelas”, en el año 1993. Las jurisdicciones provinciales, luego, comenzaron a ser incluidas en cuestiones de control y supervisión, tales como: evaluación y selección de los proyectos, firma de actas de compromiso y distribución de los libros. Sin embargo, esta inclusión no modificaba que la llegada del dinero se efectivizara directamente en la escuela por vía de una cuenta bancaria. Veladamente, se sugería que las jurisdicciones provinciales iban a desviar los fondos con otros fines⁹⁷, pero tampoco era ajena la legitimación que la Nación podía generar en las escuelas, como proveedora de fondos.

⁹⁷ Los fondos destinados a gastos sociales adquirieron un protagonismo importante en la Argentina en el año 2000. El gobierno de la Alianza centralizó los fondos destinados a planes sociales, para evitar el clientelismo con el que los gobernadores los usaban. El impasse que se creó en algunas provincias con los Planes Trabajar, que dependían de esos fondos, fue uno de los ingredientes que contribuyó a los estallidos sociales en las provincias durante el 2000. En los últimos días de noviembre del 2000, cuando en Argentina se intentaba que las provincias realizaban un congelamiento de gastos, los gobernadores condicionaban ese congelamiento al aporte del gobierno nacional para planes sociales. En este sentido, la contradicción flagrante de la decisión del Plan Social de evitar a la jurisdicción provincial (si se quiere,

Compras de materiales didácticos y equipamiento institucional

En este aspecto el P.S.E. combinaba la centralización y la descentralización:

“Las características de ejecución de esta Línea de Acción (la transferencia de recursos financieros y la posibilidad de elegir qué comprar) implican para la escuela un aprendizaje hacia una gestión descentralizada y participativa, con los aciertos y errores que implica todo aprendizaje.” (Para trabajar mejor. Manual Operativo 1995:65)

Sin embargo, se trataba de una *desconcentración* cuya función era liberar a las autoridades de cuestiones rutinarias. Esto era percibido por los directores:

“Con respecto a los demás útiles escolares, la cuestión burocrática de las rendiciones: 3 presupuestos, listados, hacer el pedido, traer cajas y cajas, separar los materiales, es un trabajo arduo que te lleva un tiempo terrible y te distrae de otras funciones más específicas” (Dirección Escuela G).

También permitía mejorar la eficiencia, porque se enviaba el dinero a las escuelas, tomando como unidad al alumno: *“Nos enviaban \$ 7 por alumno para comprar útiles”* (Dirección Escuela F).

La *desconcentración* en esta línea del P.S.E responde al criterio de la eficiencia y optimización de recursos, evitando gastos de intermediación y la complicación del envío y el transporte de tantos útiles escolares. Pero estaba extremadamente pautado en el Manual lo que se podía y no se podía comprar, dando poco espacio para la autonomía:

“Deberían dar más libertad para comprar el material didáctico, que se puedan comprar otras cosas. Nosotros necesitamos, además, material para geometría.

una descentralización más profunda) garantizó la llegada de ese dinero a las escuelas.

Como hay una sección de cada grado, necesitaríamos otras cosas que no están encuadradas en lo que te permiten comprar” (Dirección Escuela A).

“Ahora estoy complacida, porque nos permiten comprar material para docentes especiales. Ahora sí: pelotas y pinceles por ejemplo. Eso era algo que no estaba incluido entre las cosas que se podrían comprar. En chicos que tienen carencias tan grandes, a la plástica y al deporte es sólo en la escuela que tienen acceso” (Dirección Escuela F).

“Pedimos que antes de mandarnos los libros nos dejaran comprar los armarios. Primero los libros estaban en el suelo, en cajas, no se podían clasificar. No tenemos biblioteca escolar, ni bibliotecaria. No hay una cantidad indicada de libros. Las maestras se ocupan, lo hacen, pero se quejan. Las enciclopedias las hemos usado y bien. Fue un apoyo muy grande” (Dirección Escuela F).

“El equipo de tecnología y el laboratorio son hermosos, pero no tenemos donde ponerlos, necesitamos una sala para trabajar equipada para laboratorio. Como ves, acá no tenemos lugar, tenemos la fotocopiadora y los útiles en la dirección” (Dirección Escuela G).

La descentralización como desconcentración, en el caso de un aspecto tan específico como la provisión de materiales didácticos, no fue una idea original del P.S.E:

“Todavía más importante es la flexibilidad para decidir localmente cómo combinar los insumos suministrados a las escuelas (...) La experiencia demuestra que si se los proporciona en forma centralizada, los insumos no se utilizan a menos que se ajusten a las condiciones locales (...) La segunda estrategia ha consistido en hacer transferencias presupuestarias para permitir que las escuelas (...) compren lo que es más adecuado para las condiciones locales existentes.” (Banco Mundial, 1996.: 85).

Libros y materiales pedagógicos⁹⁸.

Todos estos elementos que el P.S.E enviaba a las escuelas responden a criterios de centralización. Los materiales de capacitación para docentes y los de lineamientos sobre la gestión pedagógica, así como los destinados a los alumnos del 3er. Ciclo de escuelas rurales, eran realizados por los equipos pedagógicos del P.S.E.:

“Es una propuesta tan centralizada que hasta la actividad que debe realizar el alumno está pautada en el cuadernillo” (Informante clave).

Respecto de los libros, los documentos señalaban que era la jurisdicción provincial la que elevaría a la Nación una propuesta de compra a partir de los sugeridos mayormente por los docentes. A pesar de ello, su envío era percibido por los docentes, como “centralizado”:

“Es una cosa muy centralizada, donde no tenés derecho a elegir nada y a lo mejor no es el libro que elegirías pero (por lo menos los alumnos) tienen libros y cuadernos (...) Llegan cajas con elementos de laboratorio o libros y las escuelas no tienen espacio ni para laboratorios ni para bibliotecas.” (Directora de Escuela y Dirigente Gremial).

Aún cuando los libros que pude observar en las escuelas de Santa Fe respondían a la concepción de la *descentralización* como diversidad cultural e incluían temáticas propias de la provincia, tanto en ciencias sociales cuanto en los libros de lectura, la elección del libro a usar en el grado es, históricamente, una decisión de los maestros. Al retirar esa decisión, el P.S.E parecía atentar contra el *profesionalismo pedagógico*:

“Si se le diera al docente la posibilidad de opinar sobre esto, tendría otro criterio. Tal vez compraría libritos de lectura con imprenta mayúscula y le daría

⁹⁸ En este concepto se incluyen a los libros que reciben los alumnos de 1º a 6º grado y a los libros para la biblioteca del aula. También engloba los materiales para los docentes, tanto los de capacitación como los producidos para el diseño de proyectos institucionales y los cuadernillos destinados a los alumnos del tercer ciclo rural.

más uso. Ha favorecido a algunas editoriales cuyos libros ya no se venden. Las maestras se ven obligadas a usar el libro del Plan Social” (Dirección Escuela G.)

“Mandaron los libros de texto para cada año y sección. En el primer ciclo no fueron los convenientes, porque era diferente de nuestro método. Eran textos muy largos que no los atrapaban. En Primero (grado) trabajamos con letras mayúsculas. Tuvimos que usar los de 1o. en 2o. y así. Para comprar los libros de las secciones de año hubiera sido ideal mandar la partida y que los docentes compráramos los libros” (Dirección Escuela B).

La posibilidad de que cada escuela realice algunas compras y no otras, genera algunas sospechas:

“Nos dio a pensar que tienen que ser negociados con las editoriales. No creemos que se hayan equivocado, porque el Plan está hecho por pedagogos y especialistas cercanos a nosotros, no pueden haber cometido ese error” (Dirección Escuela B).

Sin embargo, el hecho de que los libros no fueran comprados por las escuelas era coherente con la concepción de *descentralización* que el P.S.E y la Reforma Educativa postulaban: una descentralización administrativa (desconcentración) y no una descentralización que implicara distribuir el poder. Y el control de lo pedagógico es el tipo de cuestión que el Ministerio no estaba dispuesto a ceder.

Los párrafos anteriores muestran que la estrategia implementada centralizaba y descentralizaba diferentes aspectos. El juego realizado alrededor del par centralización-descentralización le permitió al Plan que los destinatarios del mismo identificaran claramente al emisor (Presidencia de la Nación), siendo reconocidos por los funcionarios intermedios, por las jurisdicciones y por los propios directores que recibían el dinero, logrando –de este modo– cierto grado de legitimación política. También se aseguró que el dinero llegara efectivamente a las escuelas:

“En el año 1995 se habían gastado \$ 13.272,50 entre material didáctico, jornadas y equipamiento áulico, de los cuales \$ 2232 fueron en útiles escolares”
(Dirección Escuela Z).

En síntesis, puede afirmarse que el criterio de centralización-descentralización funcionó dentro de una lógica pragmática y que respondió a necesidades de *eficiencia, control y legitimación*:

Eficiencia, cuando se utilizó como criterio la desconcentración y esto se efectivizó en la compra de materiales didácticos por parte de los directores de escuela. Funcionó como una descentralización administrativa y financiera.

Control en cuanto se apeló a la centralización en la confección y la distribución de materiales pedagógicos. Así como el curriculum es un elemento que se mantiene centralizado, el control de lo pedagógico, en el P.S.E, también lo es. Tanto los libros como los materiales teóricos y las propuestas de acción y capacitación fueron centralizadamente manejados.

En cuanto a la *legitimación*, allí nuevamente opera el pragmatismo. En un primer momento de selección e imposición del P.S.E se operaba centralizadamente y “por fuera del sistema”. Luego, necesidades políticas hicieron que el P.S.E descentralizara la selección de escuelas. Sin embargo, esta descentralización del poder de ingreso o permanencia era relativa, porque la Coordinación Nacional se reservaba el derecho de refocalizar y de solicitar otros requisitos para la permanencia en el Plan (ver más adelante *Los proyectos como contrapartida*.)

Los directores, por su parte, en los testimonios anteriores reaccionaron ante la descentralización administrativa sin descentralización del poder, quejándose por la realización de excesivas tareas de control, rendición de cuentas y tiempo dedicado a las compras y reclamando por no poder decidir también sobre otro tipo de adquisiciones: las de los libros y las de materiales no contemplados en las opciones (bibliotecas y armarios donde guardar los libros).

2. El Plan Social Educativo como política de legitimación: contención

social y búsqueda de apoyo político

Algunas políticas tienen por finalidad lograr apoyo político, legitimar el modelo de Estado y generar la contención social, necesarios para mantener la gobernabilidad.

El contexto socio-histórico de emergencia del Plan Social Educativo, ya descrito en los capítulos anteriores, caracterizado por la predominancia de políticas de ajuste estructural, la emergencia de “nueva pobreza” y la reacción de la población por medio de saqueos y otras protestas, junto a algunas características, especialmente simbólicas puestas en juego por el P.S.E permiten analizarlo en función de la lógica de la *legitimación* que lo sustenta.

En este aspecto, el P.S.E cuidó especialmente de remarcar su carácter extraordinario. Así, como se señaló anteriormente, los efectos del ajuste en cuanto al incremento de la pobreza, son presentados de modo de resaltar el hecho de que se intente compensar a las “víctimas” de ese mismo ajuste. El P.S.E dispuso elementos que hicieron destacar su existencia, de modo que sus acciones no pasaran desapercibidas. El análisis siguiente presenta algunos de esos elementos: *los dispositivos de llegada, su funcionalidad en un contexto de desinversión, los diferentes destinatarios, el clientelismo y el poder político.*

Los dispositivos de llegada

Durante el primer año de funcionamiento, en 1993, la llegada del Plan Social Educativo a las escuelas, fue directa desde el Ministerio de Educación de la Nación a cada establecimiento escolar, a pesar de la reciente descentralización financiera que se estaba implementando.

El envío de dinero para compras de materiales didácticos, equipamiento institucional, obras de infraestructura edilicia, pago de capacitación en servicio y financiamiento de los proyectos institucionales seleccionados llegaba a la escuela, directamente, para su utilización (pautada y prevista por los instructivos pertinentes). Este hecho, de por sí, marca un hito, por cuanto es un procedimiento inusual, excepto en el envío de dinero que algunas jurisdicciones provinciales destinan para gastos, pero en los cuales el directivo es corresponsable junto con la asociación cooperadora.

Además del dinero, se enviaban libros para alumnos y docentes. Estas acciones eran objeto de dispositivos de llegada especiales, que las difundían en la comunidad.

El P.S.E. no deja este aspecto librado al azar ni a la autonomía de la conducción de las escuelas. Por el contrario, la “llegada” es un tema tratado procedimentalmente. Así, el Instructivo “Manual Operativo 1995 Para Trabajar Mejor”, que pauta diversos procedimientos (legajo de la escuela, normas administrativo contables) explicita el modo como debe recibirse incluso *el propio manual!*:

“...Se sugiere realizar una reunión de personal en la que el Director/a informe de la llegada del Manual, así como de su contenido. En esta ocasión conviene confeccionar un Acta de la reunión donde conste la fecha de realización, quiénes participaron y todas las observaciones que considere pertinentes. Todos los docentes deberán consignar que han tomado conocimiento del contenido de este Manual, en la Planilla de Notificación que se encuentra en el anexo “Fichas y Guías”. Esta planilla expresa el compromiso asumido por directivos y docentes, de ejecutar este proyecto y realizar su seguimiento y evaluación, según las pautas que se indican en este Manual” (p.12).

Pero además del párrafo anterior, donde se intenta garantizar que el material sea leído por todos los docentes de la escuela, existen otros aspectos que configuran dispositivos de llegada. Estos están mediados por las *visibilidades* y los *rituales*.

Las visibilidades

En el texto del Manual se presentan imágenes de actos escolares con alumnos y enormes carteles con la leyenda “*Presidencia de la Nación. Plan Social Educativo Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Un ministerio para las Escuelas. El 2000 es hoy*”, junto con el logotipo del P.S.E (una paloma) (p.14).

En el apartado *Provisión de libros*, del mismo Manual se observa una fotografía con: paquetes de libros apilados en un primer plano, alumnos con la bandera de ceremonias y en un cartel al fondo sobre bandera celeste y blanca, la leyenda: “*Plan Social,*

presidencia de la Nación. Ministerio de Cultura y Educación. Plan Social Educativo.”(p.37)

En la página siguiente aparece una fotografía, donde alumnos en formación con la bandera de ceremonias están flanqueados en ambos lados por pilas de libros y cajas. Al frente de la escena, algunas personas y micrófonos. Al fondo, nuevamente, la paloma.(p.38).

En la página siguiente, se observa una maestra, al lado de una pila de libros y, en el fondo, monitores de computadoras (p.39). En la página siguiente, personas desvalando libros de las cajas.(p.40).⁹⁹

Todas estas imágenes cumplen la doble función de *identificación* del Plan Social Educativo con los propios lectores del manual (maestros y directivos de las escuelas) y *modélica*, por que indican el tipo de fiesta que se propone posteriormente en el texto verbal, donde se prescribe la realización de una Fiesta para entregar los libros. La decodificación de esas imágenes sugiere una lectura prescriptiva: “Haga una fiesta como esta, donde se vea esto”.

En páginas posteriores, se indica el procedimiento de la entrega de libros a los alumnos de 2o. a 7o. grado, en calidad de préstamo. Para ello, el P.S.E provee unas fichas de préstamo¹⁰⁰ que deben ser firmadas en un acto público. Además del refuerzo que esta ficha establece por las imágenes que porta (paloma, Plan Social Educativo), el acto público, según se propone para promover “*el buen uso y cuidado de los libros*”, constituye otro mecanismo de refuerzo de la procedencia de ese libro. Que no quede duda: es la Presidencia de la Nación, el Plan Social Educativo, el Ministerio de Educación, quien está prestando ese libro para ese alumno.

Los rituales

La “Fiesta institucional de entrega de libros” es otra prescripción del manual: “*La entrega de los libros de textos a los alumnos se realizará en una Fiesta Institucional Pública, en la que participe toda la comunidad*”.Nuevamente se acompaña con fotos, en este caso de escuelas. En la página 46, el cartel que se observa dice “*Bienvenido*

⁹⁹ Realizo la descripción porque poseo el documento en fotocopia que no es de buena calidad.

¹⁰⁰ Ver Anexo.

señor Ministro”. La de la página siguiente muestra cajas (presumiblemente con libros) y un cartel “*Más y mejor educación*”. El acto analizado en las páginas anteriores (“Gracias Plan Social”) responde a esta prescripción.

Pero esta práctica también la realizaba el propio P.S.E. agrupando escuelas. En el acto al que asistí en la provincia de Santa Fe, se entregaban libros y laboratorios de química a algunas escuelas pertenecientes al P.S.E. En ese acto, que se realizó en una escuela construida por un proyecto del P.S.E., estuvieron presentes la Directora Nacional de Políticas compensatorias, el Secretario de Educación del Municipio y la Ministro de Educación de la Provincia de Santa Fe. El acto se realizó el 29 de julio de 1999, 10 días antes de la elección a gobernador de la provincia, donde resultó electo el gobernador del mismo partido que el del gobierno nacional, en la época.

Sin embargo, en la coordinación nacional se manifestaba en las entrevistas:

“No permitimos que cuando se entregan los recursos estén presentes los políticos, nadie, ni el gobernador, ni ministros, ni nada. Es el Plan Social, no el partido justicialista, ni otro partido. Hemos llegado a hacer entregas y nos encontrábamos con los carteles de algún partido. Los hacíamos retirar, hasta que no sacaban todo, no lo entregábamos” (Coordinación Nacional).

“Se bajó como política de estado, dentro del Plan Social, este es el Plan Social Educativo. (...) La directora le puso todo además tuvo el aval del viceministro. (...) Una vez encontramos un cartel partidario, antes de hacer una entrega, lo hicimos sacar y hasta que esto no ocurrió, no repartimos los libros”(Coordinación Nacional).

Los dos testimonios anteriores muestran que el menemismo no ha repetido los errores históricos del peronismo, pero además, ha demostrado usar efectivamente el marketing político del fin de siglo, como se observa en los procedimientos analizados, a partir de las *visibilidades* y la *ritualización*.

Como señalaron Duschatzky y Redondo (op.cit.):

“...Ya no sólo flamea la bandera argentina sino que el logo del PSE se imprime a todo rastro material de la escuela. Cuadernos, libros, carpetas y otros materiales llevan el sello de la “palomita”, ícono de identificación del P.S.E. La abundancia de estas señales no hace más que eternizar la presencia de su referente (el P.S.E)...” (p. 140-141).

Todo este dispositivo de llegada del P.S.E y su permanente refuerzo vía la iconografía que permanece en cuadernos, libros, hojas de carpeta, separadores de hojas y fichas de préstamo de libros (ver anexo), marca una presencia y una diferenciación muy fuerte en la totalidad de las escuelas, destacando la inversión educativa en ese universo.

La referencia a la “Presidencia de la Nación” en estas escenas no es un dato aleatorio:

“El motivo de que te acusen de asistencialista, especialmente los directores es que el docente ya tiene una postura tomada y como el Plan Social dice: “Presidencia de la Nación” ya tiene partido tomado” (Coordinación Provincia de Santa Fe).

De hecho, una prueba de la efectividad de los dispositivos y rituales puestos en juego para esta identificación es el último párrafo del proyecto de la Escuela B:

“La recepción de los elementos didácticos y útiles escolares durante cuatro años del Plan Social de la Nación...” (el destacado es mío)

Al respecto, en esa jurisdicción parecía muy claro el contenido político del Plan:

“(los coordinadores) ...nos manejamos por fuera del sistema por el componente político en implementación de planes y proyectos. Las pautas eran llegar directamente a las escuelas” (Coordinación Provincia de Santa Fe).

Los directores en las escuelas del universo estudiado también percibían y criticaban estos procedimientos:

“Es una estrategia política. Se difundía mucho a través de la educación. El Plan Social esto y lo otro. Llega a la gente como que el gobierno se ocupaba de la educación pero en realidad no lo estaba haciendo. Se usó como una bandería política. Hace dos años comencé a ver como se bastardeaba la educación, hasta entonces no. Fue bastardeada, porque se la usó como una bandería política y el dinero es del pueblo, no del gobierno. Decían que del gobierno venía ‘más y mejor educación para todos’”. (Dirección Escuela B).

"El Plan Social es asistencialismo puro, es un material que debería llegar sin tanta bambolla ". (Directora de Escuela y Dirigente gremial)

“Esperan un acto político para entregar el libro, cuando tendría que ser un acto institucional” (Dirección Escuela D).

Funcionalidad en un contexto de desinversión

Como señala Stahl, la educación sufrió durante la década de los 80 una reducción de la inversión:

“Sobre todo se redujeron drásticamente los gastos dedicados a mantenimiento, nuevas inversiones y equipos. En algunos países estos gastos cayeron hasta en un 70%, con lo que se deterioró considerablemente la calidad de los servicios sociales, especialmente en el área de educación y salud públicas. También se ahorró con los servidores públicos, y especialmente con los maestros y trabajadores del área de la salud, cuyos salarios fueron drásticamente reducidos o ‘ahorrados’ mediante despidos.” (1994:49)

Tiramonti (1998: 106) señala que son las propias escuelas las que, desde la base del sistema y mediante las comunidades y a través de las asociaciones cooperadoras, desarrollan estrategias para obtener los recursos que permitan sostener el funcionamiento diario de ellas, los gastos del mantenimiento del edificio y los sueldos

que se generan por actividades extracurriculares, dado que las provincias destinan la totalidad del gasto en educación para el pago de los salarios docentes.

Esa situación se corroboró también en una de las escuelas de la muestra:

“No recibimos dinero del gobierno, el gobierno sólo paga los sueldos. Nos mantenemos por la cooperadora, donaciones de los vecinos y empresas, rifas, fiestas. Los elementos administrativos los pagamos la directora y la vicedirectora, hasta las lámparas de la luz compramos nosotras. Las escuelas funcionan por la comunidad, no existen subsidios. La provincia manda los elementos de limpieza, pero sólo para el comedor” (Directora Escuela. Z)

Así como en otra investigación sobre el Plan Social Educativo:

“...Las escuelas propiamente dichas son carenciadas, es decir, son establecimientos en los que se adolece de los elementos necesarios y suficientes para poder funcionar, aquellos con los que cuentan son inadecuados e incluso, las condiciones edilicias en las cuales brindan el servicio son, en el mejor de los casos, deficientes. (...) Los recursos que ingresan a las escuelas por P.S.E., es decir, desde la Nación, constituyen la posibilidad de que las mismas salgan de un estado vegetativo y puedan imaginar la realización de actividades que les habilite para un mejor desempeño. Esta situación hace que a los establecimientos les importe mantener los beneficios del P.S.E. y, de ser posible, que se aumenten aún cuando los directivos puedan mantener algunas discrepancias respecto de los mecanismos” (Isuani, Fernando, op.cit.:131)

Estas situaciones muestran la concepción de Estado subsidiario que subyace en la Reforma. En la nueva organización, el Estado interviene sólo en algunas escuelas, aquellas que por el contexto de escasez que las rodea no pueden funcionar. Así, en la reconfiguración del Estado post-ajuste y en un contexto de tanta desinversión esta política, el P.S.E llegaba DESDE EL MINISTERIO DE EDUCACION Y LA PRESIDENCIA DE LA NACION con 20.000.000 de libros para alumnos y docentes,

5716 laboratorios de ciencias naturales y tecnologías con sus bibliotecas de trabajo, 60.000 computadoras y 1.556.148 unidades de mobiliario (sillas, mesas, armarios, pizarrones) (Zona Educativa, N° 35), causando un gran impacto en las escuelas:

“Ingresamos al P.S.E en el año 96, dadas las características de la escuela, que es muy grande, y a los magros ingresos que genera la cooperativa como para hacer las tareas que insumía un gran costo, y a que los subsidios que manda la Municipalidad no alcanzaban tampoco. (...) Hace tiempo que estaba detrás del P.S.E, la parte pedagógica, porque como los chicos son de muy bajos medios económicos y necesitábamos libros y equipar la escuela de una cantidad de cosas, que la única forma era mediante el P.S.E.” (Directora de Escuela, citada en Isuani F., op.cit.:132).

resultando así una valoración positiva en cuanto proveedor de recursos sociales escasos:

“El Plan fue positivo. Hubo un acercamiento a materiales que no se hubieran tenido, aunque no era óptimo, algo era”. (Maestra bibliotecaria).

“Están mandando libros nuevos. Como no tenemos biblioteca escolar, armamos la del Plan Social, son hermosas”. (Dirección Escuela F.)

Sin dejar de considerar la inversión que realmente se realizó, el hecho de que se hiciera en elementos para la educación y la constatación empírica de su efectiva llegada a la escuela, esta provisión de recursos adquiriría una dimensión simbólica importante. *Era la Presidencia quien enviaba el dinero y los materiales y lo hacía en forma directa.*

Y esta identificación del proveedor de los recursos parece estar clara para gran parte de los directores: el 64,3% de los directores entrevistados en una muestra de evaluación responde que es el gobierno nacional el que aporta los recursos.¹⁰¹

Lo hasta aquí señalado permite vincular al Plan con la búsqueda de apoyo político. En la historia política argentina, la demagogia populista fue duramente criticada como para

¹⁰¹ Al preguntarse a los entrevistados en una evaluación externa del P.S.E si saben de donde surgen los recursos que permiten que su escuela reciba libros, subsidios, equipamientos, etc. del P.S.E. (opciones no

repetir sus errores. La *memoria distribucionista* (Auyero, 1999b) del peronismo adquiere nuevas formas. El apoyo político se puede conseguir de la mano de las nuevas políticas focalizadas. En esos años, de re-elección y de crecimiento económico post-privatizaciones, era posible la inversión educativa procíclica, la focalización era compatible con el ajuste:

“Desde la Nación no se ha sabido dar continuidad más allá de la gestión política. No hay sabido institucionalizarlo. Hubo una etapa en la que se desorientaron. En la re-reelección” (Coordinación Provincia de Santa Fe).

Pero, hay otra legitimación, la inversión focalizada, en los pobres, evita la discusión sobre el mantenimiento de las escuelas de todo el sistema público y naturaliza la lógica neoliberal de la intervención del Estado como subsidiario, descontando que en el resto de las escuelas, las *no-necesitadas*, será la comunidad quien proporcione los materiales necesarios para su funcionamiento.

Diferentes destinatarios

En la práctica, el P.S.E tuvo destinatarios diferentes: los alumnos, los padres, la comunidad escolar y los docentes. Las diferentes líneas de acción estaban dirigidas a unos u otros: por un lado, la provisión de útiles escolares y libros tenía como destinatarios a los alumnos y es en tanto que alumnos que la escuela entregaba ese beneficio. Por otro lado, también los padres de los alumnos eran destinatarios, porque se entregaban esos elementos para sus hijos.

Pero, otro destinatario eran los maestros y directivos, no sólo porque al entregar útiles escolares y libros para los alumnos su tarea se favorecía sino en tanto que fueron destinatarios *directos* de algunas de las acciones promovidas por el P.S.E. Las bibliotecas para los docentes, los materiales y guías de preparación de proyectos y las jornadas de capacitación en lengua y matemáticas constituyeron acciones a ellos dirigidas. Las jornadas, por ejemplo, fueron ampliamente reivindicadas por los docentes, por haber sido *pagos* para realizarlas fuera del horario de trabajo.

excluyentes), la respuesta es: del Gobierno Nacional 64,3%, del Gobierno Provincial 6,1%; de

La provisión de computadoras, laboratorios y demás equipamiento que las escuelas podían comprar, así como la provisión de bibliotecas escolares, también eran acciones dirigidas a la valorización de la escuela en la comunidad. En este sentido, la propuesta de la Fiesta Institucional de Entrega de Libros que proponía el Instructivo es paradigmática del tipo de visibilidad que el P.S.E quería dar a sus acciones en la comunidad educativa.

Esta variedad de beneficiarios alcanzados, en un universo de pobreza estructural y pobreza reciente debido a la desocupación y la desindustrialización del país, permite destacar la *eficiencia* de esta política, en tanto logra llegar a múltiples beneficiarios por la vía de la escuela, con un gasto pequeño. Pero para esta llegada, la estrategia de visibilidad, como ya se señaló, fue un factor importante.

Clientelismo

En las escuelas donde se realizaron entrevistas, se evidenciaba una imbricada trama con la política partidaria local cuyas prácticas, en algunas de ellas, permeaban la realidad cotidiana. En tres de ellas, los directores hablaban clara y directamente sobre el asunto, lo cual muestra la naturalización de esa imbricación, es decir, esa práctica como asidua, cotidiana y legítima.

En ambas, tanto en la ciudad grande, como la pequeña ciudad de interior, la conexión, el conocimiento o la buena o mala relación personal con el político para el acceso a determinados recursos es natural; por eso se habla de ella con total claridad.

Así, en la Escuela C, la Dirección, al comienzo de la entrevista y nada más sabiendo que se trataba de una investigación sobre políticas compensatorias, relataba los recursos obtenidos según distintos programas a los que la escuela tuvo acceso.

"Gracias a un proyecto de tecnología nos enviaron todo este material: taladros, calentadores, martillos, perforadoras, selladoras, martillos, material para campamentos.

Por el Pacto Federal mandaron mucho material, tanto y tan lindo. Un capital abultado: un laboratorio de ciencia. Yo tengo un primo que es Supervisor de

Tecnología y está asesorando a la Ministra. Hicimos el proyecto porque él me dijo: "Le voy a señalar esta escuela a la ministra cuando se distribuya el material de tecnología."

Acabamos de recibir este material de Edusalud: hay de todo. Vamos a tener que habilitar la casa de familia y hacer estantes ahí. Hay estetoscopios, experimentos, que son provistos por la Confederación de Farmacias, a través del programa de Equipamiento del Ministerio de Educación de la Nación.

Otra política compensatoria que obtuvimos fue la ganancia de \$10.000 por la presentación de un proyecto del PRISE, meta XI, convocatoria provincial. Fue un proyecto PIE (innovación educativa)". (el subrayado es mío).

El testimonio anterior fue expresado por la directora de "la escuela" frente a la plaza. Sus datos no mostraban a la repitencia como un problema y era referida por otras del pueblo, como una escuela donde no era necesario el P.S.E. La dirección también se refería a ese episodio:

"Tuvimos un grave problema, nos sacaron el 50% del Plan Social. Fuimos a una reunión y nos dijeron que como los presupuestos van disminuyendo no alcanzan; por una cuestión de ubicación geográfica, nos sacaron a nosotros. Nos envenenó la vida. Enviamos a la capital un proyecto de retención para que no nos saquen más, porque lo necesitamos mucho.

No nos llevaron el apunte. Dicen que se está disminuyendo mucho y eligen y van sacando partes ".

La dirección de esta escuela mostraba un grado de autonomía importante y el "pedir" y conseguir "fondos" para la escuela, a partir de contactos políticos, como una estrategia para el mejoramiento de la escuela que, de hecho, contaba con muchos materiales y proyectos funcionando simultáneamente, inclusive con mano de obra provista por el Plan Trabajar.

La claridad y cantidad de información que evidenciaba manejar esa directora, no eran comunes en las otras entrevistas. Posiblemente, su *primo* fuera el origen de ese conocimiento que le permitiría pedir, gestionar, y obtener esos recursos.

En este sentido, la autonomía escolar que la Reforma propone, parece caminar en la dirección de la autonomía de la escuela para obtener financiación.

En otra escuela, la dirección señala que tiene que hacer esfuerzos extra, para obtener los recursos del P.S.E., insistiendo, enviando faxes y retirando libros y demás materiales personalmente, debido a que:

*“No tenemos el apoyo político del senador”.*¹⁰²

“Esta escuela ni siquiera existía en el listado. La gente de la Región no la había colocado. Ellos (los supervisores) son despreocupados y no sirven. El Jefe de la Región es un cargo político. Pero de eso no se habla” (Dirección Escuela D).

En la escuela F, su directora -al momento de la entrevista- era candidata a diputada por el partido oficialista y se encontraba “en campaña”. El caso de la directora de esta escuela es paradigmático respecto del grado de apertura de la escuela a otros ámbitos que la rodean (pedagógico/partidario).

En una entrevista mantenida en una fría mañana de invierno, en la dirección de la escuela, entre las fotos colgadas en la pared, en las que se mostraba a la directora con diversos dirigentes políticos provinciales y nacionales (incluido el gobernador provincial), un teléfono celular que constantemente sonaba y un sacón de piel que le tapaba completamente el guardapolvo, relataba:

“Vine a la escuela en 1991, había mucha desidia. No teníamos ni tizas ni borradores. La cooperadora no existía. Empezamos a sacar la escuela a la calle y concientizar a los políticos. Pedimos socorro y nos dieron buenas respuestas. El Plan Social no existía pero nos mandaron un carro de útiles. (...)

“Yo conseguí convertir el galpón en ese comedor. Lo hice con los U\$S 25.000 que el gobernador anterior me dio antes de salir de la gobernación.(Era un galpón sin techo ni piso. Actualmente se lo usa diariamente como comedor. También se usa para fiestas escolares porque posee un escenario para actos y

¹⁰² Esta afirmación permite inferir este requisito, en la práctica, como importante para formar parte del

fiestas) *Yo soñaba con esta escalera y esta cortina. La cortina la pagué yo. Compré cosas de la mejor calidad... Esto me vendió mucho a mí. Cuando volvió el gobernador, porque lo traje a un acto, él no lo podía creer. Entonces, me sacó del fondo de la fila y me hizo candidata a diputada. Salté del Jardín de Infantes a la Universidad de una sola vez”.*

Esta directora no solamente muestra claramente la estructura de relaciones que se tejen entre la escuela y la práctica política, sino también cómo su trabajo en aquella se convierte en un trampolín para iniciar una carrera política. El día de la entrevista, aunque había sido concertado anteriormente durante el acto de entrega de libros y ella no recordaba la cita, era el día de pago de los proveedores del comedor escolar, por lo cual pude observar más claramente la puesta en práctica de esa red:

(A un proveedor del comedor): *–”Estaba muy buena la torta que hizo. Me dijeron que la ministro se la comió toda (en el acto de entrega de libros del Plan Social) (...) No se olvide de votar el domingo, votemé.”*

(Sobre una empleada que trabaja en el comedor) *”A esta chica la puse yo acá, porque le vi condiciones para coordinar a las personas del Plan Trabajar que estuvieron pintando la escuela. Era una chica muy humilde, del barrio (refiriéndose a la villa cercana), pero le vi condiciones”.*

En este ejemplo paradigmático, la directora tiene un doble rol porque, además de ejercer su cargo, desempeña otro: el de puntero político. Como tal es un *mediador* (Auyero, 1999a) entre el Estado (gobernador, diputado, intendente) y los sujetos receptores, en este caso tanto la comunidad educativa como el barrio y sus moradores, a los que ella conoce. Los recursos que recibía provenían de diversas fuentes, no solamente las educativas.

Esos recursos, provistos por el Estado, vía Plan Social u otras, en este esquema, no eran percibidos como *públicos* por los destinatarios. Como señala Auyero (op.cit.), en las relaciones clientelares no es el Estado, sino el mediador el que consigue el beneficio.

Por eso, desde un lugar de figura ejemplar de abnegación por los pobres, legitimada por sus obras, se ponía fuera de toda sospecha. Este doble rol de mediador y profesional de la enseñanza, le permitía naturalizar el uso patrimonialista de los recursos públicos:

“Las computadoras están guardadas en la oficina de mi marido porque no había plata para hacer el refuerzo de la línea. Hace 4 años que no se usan. Están muy guardadas y hay que desembalarlas”.

También los libros provistos por el P.S.E. estaban bien guardados, con candados en armarios que quisieron abrir para mostrarme y no consiguieron.

En esa escuela, lo *pedagógico* fue claramente subsidiario a lo clientelístico y el patrimonialismo en el conjunto de prioridades que la institución presentó a través de la figura de su directora.

Este caso de liderazgo político de una directora de escuela, a partir de su tarea en el cotidiano de la escuela donde confluyen varias políticas sociales focalizadas, no es común. Es evidente que se trataba de una personalidad con liderazgo, cuyo rol profesional (dirigir una escuela) iba incorporando otros. La directora obtenía el dinero mediante el subsidio económico del gobernador para construir un comedor y, según relata, logra que ese comedor dé de comer a otros chicos de las escuelas cercanas. Esta operación implicaba que esas escuelas dejaran de recibir una merienda reforzada y que los chicos se trasladaran a la escuela a comer. La directora lo justificaba por la buena calidad de la comida. A su vez, consiguió pintar la escuela mediante otra política focalizada: el plan Trabajar, que le aportó mano de obra pagada por otra instancia del Estado. A su vez, ella logró renovar el contrato de esas personas, a pesar de que el plan proponía contrataciones no renovables.

La red de relaciones estableció implicaba relaciones clientelares con: los proveedores de los comedores escolares, los trabajadores del Plan Trabajar, la chica del barrio que coordina a los trabajadores y -podemos presuponer- el barrio (en este último caso tanto por esta vía como por las obras que se realizan en la escuela). La creación de un comedor, la inclusión de 8° y 9° grados con aulas nuevas y de muy buena calidad, la pintura de la escuela, los elementos del Plan Social eran un importante *background* de "obras", a las que remitía implícitamente el "acuérdesse de votar" que reiteradamente escuché por el teléfono celular.

Esta red de relaciones políticas con elementos demagógicos y clientelistas parece ser el escenario, y no el telón de fondo, donde se insertan las políticas sociales. Las viejas tradiciones políticas clientelares propias de la cultura política argentina se favorecen en las nuevas relaciones que la descentralización y la focalización posibilitan. Así la autonomía institucional, como postulado de la Reforma, sólo valora esa capacidad, sin prever la pertinencia en el ejercicio de la misma, como puede ser el caso anterior, respecto de los objetivos educativos de tal autonomía.

Esta trama de relaciones preexistían y estaban instaladas en el cotidiano de las escuelas y de la sociedad en la que estas se insertan. Cuando, desde las políticas específicamente educativas se propone una descentralización vía la autonomía de la escuela, no se tiene en cuenta cuánta autonomía efectiva tiene esa escuela. Cuando se plantea la participación de la comunidad, no parece estar en el horizonte que la participación de esta puede serlo como clientela política, y no como ciudadanía activa.

La focalización como criterio central de las políticas neoliberales para la distribución del gasto, así como las características principales del Plan (entrega de materiales didácticos y libros, construcción y refacción de escuelas) en este escenario particular¹⁰³ muestran claramente el potencial uso clientelista de estas políticas.

El poder político

Los documentos analizados ponen un énfasis especial en deslindar el carácter político del Plan, para ello se recurre a destacar el aspecto técnico específico: su especificidad educativa, sintetizada en "lo pedagógico".

En el trabajo de campo realizado, los coordinadores entrevistados al preguntárseles si recibieron presiones políticas para incorporar escuelas señalan:

"Muy poco, casi inexistente. Nos manejamos con criterios parejos, justos. Por ejemplo todas las escuelas albergue reciben lo mismo.

¹⁰³ En Agris, la pequeña ciudad donde realicé estas entrevistas, una de las personas que me ayudó a contactarme de los directores de escuela se alegraba por mi visita: "Mirá no te preocupes, con todo este ajeteo me estás haciendo olvidar que el domingo perdimos la elección (para intendente) Yo ahora sería Secretario de Gobierno. (...) No lo esperábamos, si bien la candidata era muy joven y con poca experiencia en política, había hecho mucho por la gente. Les llevaba ropas, medicinas, comida. Y ellos mismos no la votaron. Lo sabemos por el recuento de votos en esos barrios". El testimonio es de un militante político, desempleado en ese momento y desde hacía algunos años.

Hay negociaciones lógicas a nivel ministros, pero en lo cotidiano no inciden los pedidos”.

Sin embargo, la intervención de los diputados nacionales solicitando la inclusión de diferentes escuelas fue una práctica usual durante los años 1994 a 1996.

En un informe de circulación interna de la Cámara de Diputados de la Nación, específicamente de la comisión de educación, que lleva como título *Estado de los pedidos de inclusión en el Plan Social Educativo*, se constata que se realizaron pedidos de inclusión de 127 escuelas. Otro Anexo, *Escuelas incluidas en el Programa I del Plan Social Educativo*, muestra la inclusión de 69 escuelas, que habían sido solicitadas por los diputados y que efectivamente fueron incluidas en ese programa del Plan Social. (Se detalla en qué proyectos del Plan ingresó cada una). El Anexo, *Escuelas incluidas en el Programa II del Plan Social Educativo*, señala otras 26 escuelas, cuya incorporación había sido solicitada y que efectivamente fueron incluidas. En ambos informes se detalla también el nombre de cada uno de los diputados que habían solicitado la inclusión, evidenciándose esta como una práctica pluripartidaria.

Si bien es legal que la Cámara de Diputados frecuentemente emita una declaración del tipo "la Honorable Cámara de Diputados vería con agrado que el P.E.N. incluya en el Plan Social a la escuela X", no es legítima la apelación al poder político para ingresar al Plan. Existía normativa que establecía los requisitos de ingreso de escuelas. y los individuos facultados para esa elección no eran los legisladores sino la jerarquía técnico administrativa (supervisores, ministros). Este ejemplo muestra una práctica usual: la recurrencia al poder político para obtener un beneficio. Esta situación muestra la emergencia de las “máquinas electorales partidarias” que convierten a políticas como el P.S.E. en un favor –cuestión posible debido a la focalización.

Una asesora (pedagoga) de la cámara de diputados cuenta su experiencia:

“Cuando el diputado (con el que ella trabajaba) volvía de la provincia, traía una bolsa llena de papeles que la gente le daba pidiéndole cosas. Entre esos pedidos, estaba la inclusión al Plan Social. Yo hacía la lista para pedir al Ministerio que incluya la escuela, pero como todas las escuelas de la provincia

(del noroeste argentino) *estaban en esa situación, por mi cuenta incluía a todas*".

Sin embargo, estas prácticas muestran una dinámica diferente a la que tanto los documentos como los coordinadores le pretenden otorgar: el carácter técnico-pedagógico, poniéndolo al margen y a salvo de presiones políticas o político-partidarias. En las entrevistas aparece una preocupación también expresada en los documentos y manifestada por algunos de los coordinadores entrevistados:

"Que sea una política de Estado, o que la autogestionemos en cada provincia"

"Se bajó como una política de estado, dentro del Plan social: el Plan Social Educativo".

Estas manifestaciones son coherentes con la política educativa menemista que pretendía convertir a la educación en una política de estado¹⁰⁴, intentando lograr consensos que socialmente no existían, en cuanto a la implementación de la Ley Federal de Educación. En el Plan Social también se reflejaba esta cuestión, intentando y cuidando que no aparezcan en él vinculaciones explícitas que la identificaran como una política partidaria:

"No permitimos que cuando se entregan los recursos estén presentes los políticos, nadie, ni el gobernador, ni ministros, ni nada. Es el Plan Social, no el partido Justicialista, ni otro partido. Hemos llegado a hacer entregas y nos encontrábamos con los carteles de algún partido. Los hacíamos retirar, hasta que no sacaban todo, no lo entregábamos." (Coordinación Nacional)

Sin embargo, una directora no opina así:

¹⁰⁴ En la Resolución N° 56/93 del Consejo Federal de Cultura y Educación se propone que *"la educación sea una política de Estado"*. El menemismo presentaba a la Ley Federal de Educación como fundacional, las resistencias que la rechazaban eran ignoradas.

"Es una política de asistencia para compensar las deficiencias que puede tener la escuela para ofrecer sus servicios, por eso está orientado a las escuelas cuya población tiene problemas económicos. Pero el primer año se entregó a esas escuelas, luego se entregó a todas, aún a las escuelas del centro que no tenían carencia. Fue una estrategia política: se difundía mucho a través de la educación: el Plan Social, esto y lo otro. Llega a la gente como que el gobierno se ocupaba de la educación, pero en realidad no se estaba haciendo. Se usó como una bandera política. Fue bastardeada. Decían que del gobierno venía más y mejor educación para todos" (Directora Escuela B).

En los documentos leídos, en los materiales que se entregaban a las escuelas (libros, hojas, laboratorios) en ningún momento existe referencia alguna al Partido Justicialista. Inclusive, existe un alerta en los documentos, hacia el clientelismo proponiendo la implementación de "(...) metodologías que evitaran el clientelismo" (Mejor Educación para Todos: 21.)

En el acto público de entrega de materiales en la provincia de Santa Fe, no había ninguna referencia político-partidaria explícita, excepto el implícito de que dos semanas después se realizaban las elecciones para gobernador:

"Es un material que tendría que llegar sin tanta bambolla. Sería otra cosa".
(Dirigente Gremial)

"Las cajas con libros (que se envían a las escuelas) llevan una nota de la Directora del Plan Social que pide a los maestros que se las lea a sus alumnos y van firmadas por ella. Algunos funcionarios del Plan tienen cartas de los chicos agradeciéndoles. Esto es bien visto por las autoridades" (Informante clave).

En síntesis, los apartados anteriores permiten observar que el P.S.E., además de haber realizado sus objetivos de aporte de recursos, entrega de libros y útiles y construcción y refacciones, destacó tales hechos mediante dispositivos de llegada, apelando a redes clientelares existentes para la distribución de sus recursos, visibilidades y rituales,

marketing político, etc., que, como se analizó, permitieron resaltar sus acciones y favorecieron la finalidad de legitimación buscada.

3. El Plan Social Educativo y la lógica de la Reforma Educativa

Como se señaló al comienzo de este capítulo, la reforma educativa, además de los aspectos curriculares que renovó, se abocó a implantar un modelo de gestión que hizo hincapié en la difusión de los valores de mercado. (Tiramonti, 1997b). Se postuló entonces a la *autonomía*, que entre sus aspectos incluyó la formulación de proyectos por parte de las escuelas, a la *competición* como mecanismo para recibir recursos y a la *diferenciación* como otro mecanismo que afectó a las escuelas y a los docentes. Estas fueron algunas de las propuestas que el P.S.E vehiculizó.

Estas ideas apuntaban a la aparición de la singularidad de las escuelas y a la emergencia de una autonomía para que estas tomaran sus propias decisiones, lo que no invalidaba la aparición de las diferencias entre las escuelas, sino que las promovía como un modo de ganar mayor calidad. Los “proyectos” son un ejemplo de ello y lo que se propone por esta vía no es la homogeneidad, sino, justamente, la diferencia: cada escuela es una institución y tiene sus propias características, por lo tanto debe tener su propia propuesta educativa, formulada en su proyecto institucional.

Sin embargo, esta lógica de la singularidad y la autonomía era contradictoria, porque poseía un carácter prescriptivo: todas las escuelas debían realizar un “proyecto” para seguir “recibiendo” el P.S.E. Esta lógica aparece tanto en los aspectos operativos del Plan cuanto en los que se denominan *pedagógicos*. Analizaré estas cuestiones que vehiculizan la reforma en los aspectos pedagógicos que instala el P.S.E ¿Pero, en qué consiste lo pedagógico en el Plan?

Lo pedagógico

La discursividad del Plan Social otorga un lugar importante a *lo pedagógico*.

Como ya se señalara, la *función pedagógica de la escuela* -se diagnosticaba en las investigaciones de fines de la década del 80- había sido desplazada, en las prioridades de las escuelas, por contenidos de tipo asistencial y de socialización primaria. Una

vuelta a los saberes socialmente significativos, esto es a la función pedagógica de la escuela, atraviesa la década del 90 en la bibliografía educativa.

En el contexto que es usado, en los documentos del Plan Social, “lo pedagógico” claramente intenta desestimar las críticas al posible carácter asistencialista del Plan, que en sus primeros años estaba constituido por la *entrega de libros y materiales didácticos* y la construcción y reparación de aulas y de escuelas. También, la argumentación sobre el componente *pedagógico* parecía responder a críticas sobre el carácter político-propagandístico que adquirirían esas entregas.

De hecho, en un material de divulgación de comienzos de 1996 se señala: *“este es un plan en el que se entregan libros, manuales, diccionarios, cuadernos y útiles, se equipan las aulas con bibliotecas y material didáctico, con equipos audiovisuales y laboratorios”* (Zona Educativa, 1996: 24) Según esa fuente, hasta 1995, el P.S.E consistía en una entrega de recursos con capacitación docente y el financiamiento de proyectos especiales para las escuelas ganadoras, además de la línea de infraestructura.

A las dos líneas de trabajo: entrega de materiales y construcción de aulas y escuelas que iban a continuar sosteniendo y manteniendo cuantitativamente un peso importante en alcance e inversión monetaria, se le acrecentaron proyectos (los ya señalados en la descripción de Plan¹⁰⁵) con una parte de las acciones orientadas a los componentes pedagógicos.

La función pedagógica del P.S.E se presenta, como una segunda parte, surgida luego de las primeras acciones asistenciales que se basaban en la entrega de recursos. Así se expresaba también en el discurso de la coordinación nacional:

“Estamos en una nueva etapa. Queremos avanzar en cómo se instala en cada localidad. Más local. En la medida en que ya las escuelas fueron equipadas

¹⁰⁵-Proyecto 1: Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial y de 1o. y 2o. ciclo de la Educación General Básica.

-Proyecto 2: Estímulo a las iniciativas institucionales.

-Proyecto 3 :Mejoramiento de la calidad de la Educación Secundaria.

-Proyecto 4: Atención de Necesidades Educativas de la Población Aborigen.

-Proyecto 5: Promoción de acciones interinstitucionales de formación laboral para alumnos de tercer ciclo de Educación General Básica.

-Proyecto 6: Educación Básica de Adultos.

-Proyecto 7: -Fortalecimiento de la Educación rural -EGB 3.

-Proyecto 8: Apoyo a la educación especial.

queremos dar mayor dimensión a lo pedagógico" (Coordinación Nacional, subrayado mío).

Según un informante clave, estuvo relacionada con:

"La incorporación de otras personas logró darle un sesgo pedagógico y por eso comenzaron a hacerse las jornadas de capacitación en el año 1994. La contratación de un grupo para producir materiales pedagógicos, (implicó) una división entre las personas que trabajan en gestión, y los pedagogos. Esto último se fue abriendo camino hace poco tiempo" (Informante clave).

Así, *lo pedagógico* adquirió una importante referencialidad interna en la Coordinación Central del Plan. Este discurso, *materiales pedagógicos, sesgo pedagógico*, reiterado en los documentos y en los testimonios de la esa Coordinación, también aparece en los directores de las escuelas de la muestra, identificándolo, por ejemplo, con los materiales recibidos para los docentes:

"En cuanto a lo pedagógico el Plan Social es muy bueno. Nos llegaron módulos y revistas con experiencias educativas muy buenas. No hubo tiempo calendario pero algunas de esas cosas la mayoría los leyó." (Directora Esc. B, el subrayado es mío).

Entonces, *lo pedagógico* se instala como legitimador del Plan Social, resignificando los elementos asistenciales de este. Pero, ¿en qué consistieron las acciones pedagógicas propuestas por el P.S.E.?

Tres acciones principales se distinguen:¹⁰⁶

- ***La elaboración de proyectos como condición para la permanencia en el Plan.***
- ***La capacitación en servicio para los docentes de las escuelas del proyecto.***

¹⁰⁶ Me referiré al Programa 1, Proyecto 1 Mejor educación para todos, por ser el proyecto priorizado para este análisis y por resultar paradigmático y representativo del resto de los proyectos del P.S.E. Un análisis específico merece el Proyecto 7. Educación Rural y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles que presentan modalidades diferentes pero no están incluidos en las consideraciones siguientes. Sobre el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, ver Duschatzky y Redondo (op.cit.).

- ***La provisión de materiales bibliográficos¹⁰⁷, teórico-prácticos para los docentes de la escuela, concebidos como subsidio para la puesta en práctica de los ítemes anteriores.***

A continuación, me referiré a los dos primeros apartados y en ellos a algunos de los materiales producidos y enviados a las escuelas vinculados con el proyecto 1, los referidos a los temas a tratar: proyectos y jornadas de capacitación docente:

La elaboración de proyectos como condición para la permanencia en el Plan

Los proyectos: la lógica de la competición.

Luego de un primer momento en el cual se desarrolló la capacitación en servicio, se enviaron materiales teóricos, donde se proponían o sugerían líneas de acción pedagógica y se solicitaba a las escuelas la realización de su *proyecto pedagógico institucional*. Sin embargo, la elaboración de proyectos en las escuelas del P.S.E había comenzado con una experiencia inicial: el proyecto "Estímulo a las iniciativas Institucionales". Según la coordinación nacional, en ese proyecto:

"Se les daba \$4500 en tres cuotas. Era mucha plata y se fueron de las manos los proyectos. Además, eso se llevó a cabo en los primeros años, cuando todavía no estaba armada la red con los supervisores"
(Coordinación Nacional).

¹⁰⁷ La provisión de materiales bibliográficos destinados a los docentes fue una prioridad entre las acciones del Plan Social Educativo. Los docentes fueron los destinatarios principales de la enorme producción de materiales. Los alumnos como destinatarios sólo lo fueron en los cuadernillos destinados al Proyecto 7 del 3er. Ciclo de EGB en las escuelas rurales.

En rigor, se trataba de materiales elaborados por los equipos técnico-pedagógicos que trabajaban en la Coordinación Nacional del Plan Social Educativo y que eran enviados a las escuelas. La pretensión que tenían era la de actualización y capacitación, así como la de brindar instrumentos para la realización de las acciones que el Plan solicitaba a las escuelas como contrapartida.

Para un análisis de otros materiales del P.S.E, ver Duschatzky y Redondo (op.cit.) que realizan un estudio de algunos de los materiales pertenecientes a los diferentes proyectos del P.S.E desde la perspectiva de la enunciación. Encuentran más de 200 materiales editados pertenecientes a diferentes proyectos, a los que clasifican como reglamentaristas, pedagógicos instruccionales, narrativos y de difusión o propagandísticos. Destacan como rasgos principales en ellos: la saturación de publicaciones, la intención totalizadora de los mismos como una obsesión por cubrir todos los aspectos y una impronta fuertemente prescriptiva.

"El proyecto 2 que duró 3 años... Pero por ejemplo, hacían sobre la huerta. Desde provincia se reformuló para que se abocaran a lo pedagógico" (Coordinación Provincia de Santa Fe).

"Ese proyecto se desvirtuó. Las escuelas presentaban proyectos sobre huertas, sala de costura, muy indirectamente vinculados con lo pedagógico. Y no se profundizaban" (Coordinación Nacional).

Estos proyectos respondían a la lógica de la *competición*, donde varias escuelas los presentaban y algunas eran seleccionadas. Si bien en el P.S.E. esta modalidad no prosperó, fue un criterio de diferenciación que introdujo la reforma educativa y siguió utilizándose en otras áreas y proyectos del Ministerio.¹⁰⁸

Las investigaciones cualitativas realizadas en Argentina, sobre la incorporación de proyectos¹⁰⁹ en las escuelas en la década de los 90, señalan que estos mudan la lógica de las escuelas, no solamente por insertar en ellas la competición propia de la actividad privada, sino que pierden *"la condición anterior de derechos adquiridos en favor de otra en la que se adquieren a través de concursos"* (Birgin, et.al. 1995). Según las autoras, si bien esta incorporación dinamizó a las instituciones educativas y generó la reunión de los docentes y la discusión sobre el proyecto a realizar, también se provocó una burocratización de los mismos y una sobreabundancia de proyectos, problemas estos que verificamos en las escuelas de la muestra:

"Los pizarrones y bancos son del Pacto Federal, tal cosa de tal otro programa. Computadoras del Plan Social y computadoras del PRODYMES. El director a veces enloquece: le llega una transferencia de dinero y no sabe de donde viene. Todo tiene su contraparte (contrapartida) y le piden proyectos de cada lado" (Coordinación Provincia de Santa Fe).

¹⁰⁸ Una directora afirma: *"Otra política compensatoria que obtuvimos fue la ganancia de \$10.000 por la presentación de un proyecto del PRISE, meta XI, convocatoria provincial. Fue un proyecto PIE (innovación educativa)"*

¹⁰⁹ Birgin, Dussel y Tiramonti (1995)

“Tenemos ECOSALUD, (...) El proyecto PIE (innovaciones educativas). Este nos da mucho trabajo de implementación, porque tenemos que articular con tres escuelas en todo, inclusive en el régimen de convivencia.(...) Hacemos reuniones permanentes, continuamente, porque nos dan dinero para contratar y pagar especialistas. Es terrible, esto es terrible. Hacemos un curso de articulación sobre adolescencia con una psicóloga, pero también incluye medios de comunicación para el aprendizaje. La profesora nos enseña a nosotros y nosotros a los chicos. Dentro de este proyecto articulamos los contenidos de Ciencias Sociales, Lengua y Tecnología en 7º y 8º grados.” (Dirección Escuela C).

Efectivamente, algunos de esos primeros proyectos que las escuelas generaron y presentaron a concurso del Plan Social¹¹⁰ proponían realizar talleres con orientación laboral:

“Trabajo en cuero, tejidos artesanales, electricidad y telefonía, alfarería, artesanía artística en asta, talleres de cocina artesanal y herrería (...) electricidad y telefonía”
(Proyecto No. 21).

en algunos casos destinados a población extraescolar:

“Un promedio de edad en la que la actual escuela primaria no puede influenciar y los talleres se presentan como una alternativa de capacitación con los cuales se obtendrán resultados en el corto plazo y en asuntos específicos” (id)

cuyo objetivo era trabajar la relación entre la escuela y la comunidad:

“Producir un cambio de conciencia de la gente con respecto a la escuela. Para que la considere como la institución de mayor importancia en el medio (...) Lograr el acercamiento de la familia a la escuela”. (id)

¹¹⁰ Tuve acceso a estos en el Ministerio de Educación de la Nación en julio de 1999.

Lo anterior puede ejemplificar las objeciones que motivaron la desestimación de esta línea de acción, según los testimonios, que afirmaban que los proyectos no se “*abocaban a lo pedagógico*”.

En algunos de estos proyectos, participaban los propios docentes de la escuela, quienes, de este modo, podían recibir honorarios por sus servicios.

Después de esta experiencia, que no respondía a las expectativas de quienes formulaban y coordinaban el Plan,¹¹¹ la concepción del trabajo por proyectos continuó desarrollándose. Pero, en lo sucesivo, los proyectos solicitados a las escuelas estarían pautados: tuvieron ese origen los *proyectos de retención*.

Los proyectos de retención: de la competencia a la contrapartida

El criterio de estructuración de estos nuevos proyectos giró, una vez más, en torno de la *focalización*. Así se decidió una *focalización de las acciones* en las ya *focalizadas escuelas*. Según se afirmaba:

"Es relevante focalizar las acciones y los recursos en la enseñanza impartida a aquellos alumnos que, por distintas causas, requieren una particular atención: niños que trabajan, o con inconcurrencia crónica, o que han ingresado tardíamente a la escuela, o que han repetido reiteradamente, o pertenecientes a minorías étnicas" (Serie Encuentros Por una escuela para todos. No. 1:28)

La propuesta, entonces, era que las escuelas realizaran proyectos, pero sobre problemas endógenos a ellas; de este modo, adquiriría *direccionalidad pedagógica*. Entonces, desde el Ministerio se decidió, centralizadamente, que todas las escuelas debían realizar proyectos de *retención*:

"Después a estas mismas escuelas, las mas viejas en el P.S. se les pidió el proyecto de retención y prioridades pedagógicas, sobre la base de lo trabajado.

¹¹¹ En otra jurisdicción, la ciudad de Buenos Aires, la coordinación del P.S.E cuestionó al asumir su cargo, los proyectos que el Ministerio había seleccionado por no responder a las prioridades y experiencias previas de ese subsistema (Isuani, Fernando, op.cit.: 110-112)

Lo planteaban así: si tenían libros, biblioteca y jornadas (que les había provisto Plan) ¿en qué habían mejorado y qué les quedaba todavía, qué habían aprendido? ”? (Coordinación Nacional).

En algunos materiales esta explicitación es idéntica:

“Aunque reconocemos que seguramente estas instituciones están dando al tema de la retención escolar un tratamiento responsable y comprometido, también sabemos que la escasez de recursos con que han trabajado antes de su incorporación al Plan Social Educativo constituyó un factor limitante para su tarea” (Encuentros por una Escuela para todos: 19)

De este modo, se condicionaba la continuidad en la provisión de útiles y materiales a la formulación y ejecución de los proyectos de retención¹¹²:

“Sólo así iban a seguir recibiendo libros y materiales” (Coordinación Nacional).

En los documentos y en el discurso de los docentes entrevistados aparece, frecuentemente, la referencia a *“los proyectos como contrapartida”*. El desarrollo de las propuestas pedagógicas promovidas en los documentos que enviaba el P.S.E. era el "precio" que tenían que pagar las escuelas por la provisión de los materiales didácticos, libros y refacción-construcción de escuelas:

“Ese proyecto hay que presentarlo si o si para seguir en el Plan Social. Todo tan formal. Son verticalistas a pesar de que se hable de democratización. Usamos, lo presentamos, lo hacemos. No es que no cumplimos, sino que no claudicamos” (Dirección Escuela G).

Así, desde esta mención a la *contrapartida* se incluye la lógica de la formulación e implementación de las políticas sociales destinadas a la pobreza. Estas, en su concepción actual, utilizan el criterio de la contrapartida como una forma de retirar el posible asistencialismo de las políticas, con la finalidad de promover la integración o el

compromiso de la persona.¹¹³ Esta lógica de las políticas destinadas a la pobreza también alcanza al mismo Plan Social que, como se señaló anteriormente, parcialmente era utilizado como *contrapartida nacional* para préstamos del BID, reproduciendo, en el nivel micro (Escuela-Ministerio), la relación establecida en el nivel macro (Ministerio-BID)

Pero, en el caso de una escuela que recibe material didáctico para los alumnos, establecer el diseño y evaluación de un proyecto como *contrapartida* implica otras cuestiones. Desde el punto de vista de la coordinación nacional es un modo de propiciar una de las líneas de la Reforma: los *proyectos institucionales* de la escuela como modos de desarrollo de la *autonomía* escolar:

Que los proyectos sean una contrapartida por los materiales que la escuela y los niños reciben marca aún más la segmentación entre los asistidos y los que no lo son. La provisión de recursos aparece, así, cada vez más alejada del derecho, porque no se provee para educar, para que la escuela cumpla con su función, sino que se le exige una *contrapartida*, lo mismo que ocurre con *las políticas para pobres*. Porque si se considerara realmente, como se manifiesta en el discurso del Plan Social, que la provisión de recursos es un equipamiento de las escuelas para cumplir con su función de educar, bastaría sólo el hecho de que cada escuela desarrolle su tarea y no sería necesaria la *contrapartida*. Así lo manifiestan algunos directores:

"Hicimos un proyecto porque nos obligaron. Pero es propio de la escuela. Lo elaboramos con Plan Social porque nos presionaron. (...) Si tuviésemos una política social más coherente con la gente, la gente debería poder comprar sus útiles, y no darlos nosotros" (Dirección Escuela B).

La exigencia de *los proyectos como contrapartida* intenta viabilizar la lógica de la Reforma, en donde los proyectos constituyen uno de los modos de promover la *autonomía* y la *diferenciación*. Sin embargo, la obligación de realizar un proyecto y la

¹¹²Con posterioridad, se incluyó la posibilidad de que el proyecto fuera sobre "prioridades pedagógicas" posiblemente al afirmar algunas escuelas que no tenían problemas de retención.

¹¹³ Esta es la lógica, por ejemplo, del programa de la renta mínima de inserción francesa (R.M.I.), del autóctono Plan Trabajar y de la Bolsa-Escuela brasileña, cuya contrapartida es la asistencia de los niños a la escuela.

imposición de la temática (la retención) atenta contra la propia autonomía de la escuela. Si el P.S.E rompe con la homogeneidad del sistema al segmentar en escuelas con población carenciada, dentro de este segmento presupone una homogeneidad, al indicar para más de las 10.000 escuelas del Proyecto 1 la realización de un proyecto institucional sobre retención. El centralismo de esta intervención en los pedagógico muestra claramente el sentido de la recentralización que el Ministerio ejerció en esos años.

Seguimiento y evaluación de los proyectos

El seguimiento y evaluación de los proyectos se descentralizaron, quedando a cargo de las coordinaciones provinciales, que debían evitar el incumplimiento de los mismos:

"Tenemos dos (proyectos) por cada provincia y las actas que firmaron todos. Es la propia provincia la que se ocupa de aceptarlos y evaluar los proyectos".
(Coordinación Nacional) ¹¹⁴

Pero tampoco en alguna coordinación provincial podían brindar información sobre esa evaluación, sino que a su vez se descentralizaba:

"Los proyectos de retención no se pudieron evaluar desde acá. Lo hicieron los inspectores con algunas escuelas." (Coordinación de la Provincia de Buenos Aires)

En el proyecto presentado por una escuela se constató que estas debían completar un formulario con información sobre su proyecto de retención.

¹¹⁴ Sin embargo, en el material que pude observar en el Ministerio, los proyectos estaban en cajas, sin orden de fecha ni tema, por lo tanto coexistían los pertenecientes a el Proyecto 2 "Estímulo...", con los pocos que había sobre **retención**.

Al pedir información sobre este seguimiento, en el nivel nacional hablaron de una sistematización que se habría realizado algunos años atrás pero no fue encontrada. En el nivel provincial (Santa Fe), ese informe también existiría, pero se derivaban uno a uno los coordinadores que supuestamente lo tendrían. Pude leer materiales de ese seguimiento de la Provincia de Entre Ríos. Se trataba básicamente de una sinopsis de las características principales de los proyectos de toda la provincia.

Este requerimiento de presentar el proyecto en forma de Planilla muestra la burocratización de la *contrapartida*, que debe adaptarse a una planilla padronizada.

Ante tanto detalle requerido, la escuela también adjunta la lista de los alumnos con dificultades, identificados con su nombre y apellido, y su legajo histórico de repeticiones.¹¹⁵

El hecho, al ubicar a los proyectos en el lugar de la *contrapartida* les connotaba un sentido burocrático, relativizando su valor. Por otra parte, la escuela reproducía el modelo burocrático: no sólo presentaba las planillas requeridas, sino que también elaboraba sus propias planillas identificatorias de la población afectada por la repitencia, sobreedad, desgranamiento y deserción.

Materiales teóricos

Respecto del tema que se solicitaba, los *proyectos* y la *retención*, el Plan Social enviaba materiales teóricos a las escuelas.

El día a día de los proyectos en la escuela presenta conceptos y reflexiones teóricas sobre cuestiones a desarrollar para la formulación, implementación y evaluación de los proyectos y donde se abordan temáticas como: las tareas, los componentes de los proyectos (objetivos, contenidos, actividades, recursos, tiempos y espacios y evaluación), la gestión institucional, la gestión de los recursos y la evaluación. Todos estos conceptos están ejemplificados y orientados para su utilización directa en la planificación, ejecución y evaluación de un proyecto:

“Complete el esquema de la página siguiente con todas las tareas planificadas para el desarrollo del proyecto en su escuela, tal como hemos planteado para el proyecto ‘Huerta orgánica’ ” (El día a día de los proyectos en la escuela, pág. 31).

Sobre la retención, uno de ellos, *Encuentros, una escuela para todos 1*, es un texto dirigido a los directivos, donde pauta el modo de abordar la problemática de retención, distinguiendo las escuelas según dos tipos: las incorporadas en 1996 y las incorporadas

¹¹⁵ Ver copias en Anexo.

en 1995. La pretensión de envolver todas las situaciones es muy grande: se pautan dos encuentros, la organización de dos momentos de estos encuentros, se insertan experiencias de otras escuelas nacionales y extranjeras que funcionan como modelo en un material de neto corte prescriptivo. A modo de ejemplo: se propone la lectura de uno de los materiales modélicos: “La escuela de la villa...yo la quiero”, a partir de 12 preguntas sobre el texto¹¹⁶. El envío de estos materiales a la totalidad de las escuelas del Proyecto 1 muestra la centralización de "lo pedagógico", con materiales modelo que intentan dar cuenta de todas las situaciones y son aplicables también a todas las escuelas del P.S.E.

“Primer encuentro. Se incluye una propuesta de trabajo para todas las escuelas incorporadas al Plan Social Educativo, Proyecto 1 (...) Recomendamos leer antes o al iniciar este Encuentro, la Presentación General en la página 1”.

Sobre la llegada efectiva de estos materiales a las escuelas y su uso, cabe señalar que, según la evaluación realizada en 1998 por el P.S.E., en las escuelas que constituyeron la muestra, el 51% de las mismas recibieron el material “Encuentros por una escuela para todos- Retención”, mientras que sólo el 21% de esas mismas escuelas realizaron los encuentros previstos. En la muestra de la evaluación de 1999, en cambio, el 66,3% de las escuelas manifestaba haberlos recibido.

Algunos proyectos realizados por escuelas, aparentemente antes o paralelamente a la existencia del P.S.E, también eran enviados a las escuelas para coadyuvar en los proyectos de retención. En *"Intentamos un cambio"*, *"La escuela de la villa...yo la quiero"*, *"Cuando los chicos quieren ir a la escuela"*, *"La retención escolar en el ámbito rural: una práctica con historia"* y *"El plurigrado en escuelas urbanas: una estrategia de retención para alumnos con sobreedad"* se recurre al relato de una experiencia real, llevada a cabo por una escuela o un docente en la que se presenta una experiencia o proyecto realizado. Este tipo de relato, donde predomina la función expresiva del lenguaje, en primera persona del singular, coloquial, con involucramiento personal,

¹¹⁶Por ejemplo: “¿Cómo enfrentó la docente, en su tarea pedagógica, la problemática de esta población tan postergada?, ¿Cómo logró elaborar una propuesta pedagógica acorde con la realidad vital de sus alumnos?”

intenta lograr una empatía con el destinatario, al mostrar la posibilidad de realizar acciones que modifican situaciones difíciles, pero –posiblemente– muy ligadas a la cotidianeidad de las escuelas que integran el Plan. Son textos modélicos, actúan a la manera de “ejemplos” que se pueden imitar.¹¹⁷

“Trabajo como maestra de primer grado en la Escuela No. 25 del Distrito Escolar 1º, de Retiro. (...) Mis alumnos, procedentes de esa villa, además de venir a la escuela, son los que abren la puerta de los autos (...) Todo me resultaba difícil. La mitad de la clase no había hecho preescolar, otros eran repetidores. (...) Pertenecían a familias golpeadas por la violencia, el alcoholismo, la desocupación, el abandono (...) La mitad de la clase ya leía en octubre, eso entusiasmaba al resto de sus compañeros que se sentían motivados para hacerlo”.

El mismo tema, retención, también es abordado en la serie *Ida y Vuelta- Escritos pedagógicos*. En un número dedicado al tema, se da cuenta de su encuentro sobre retención escolar, realizado en Buenos Aires, en abril de 1997, en el que participaron docentes (maestros, directores, supervisores y profesores) de escuelas primarias y secundarias, seleccionadas porque eran jurisdicciones que ya habían comenzado a trabajar ese tema desde antes del Plan Social Educativo. En ese material se despliega un análisis teórico del problema, con ejemplificación de las acciones que realizaron las 15 escuelas seleccionadas. Es un material donde tiene gran relevancia la voz de los docentes participantes o entrevistados, cuya experiencia permitía brindar ayuda para abordar la temática. También incluye las conclusiones del evento y materiales bibliográficos a consultar, así como una síntesis de los proyectos que las escuelas venían desarrollando sobre la temática. Como se analizará más adelante, no se evidencia mucha apropiación sobre la concepción de la retención que el P.S.E. allí se desplegaba. Según la evaluación del P.S.E. de 1999, recibieron la revista el 42% de las escuelas encuestadas y en más del 30 por ciento de las mismas las leyeron.

¹¹⁷Se trata de la serie de Cuadernillos *Experiencias. Por una escuela para todos*. “La escuela de la villa...yo la quiero. (Silvia Solla), “Intentamos un cambio” (Cristina Turconi), “Cuando los chicos quieren ir a la escuela”, “La retención escolar, una práctica con historia”, “El plurigrado en escuelas urbanas: una estrategia de retención para alumnos con sobreedad”

Estos materiales en sus diferentes modalidades presentan las características de:

- Excelente nivel académico teórico, basado en el conocimiento y la utilización de una bibliografía actualizada y variada.
- Presentación clara y comprensible. Apelación a recursos didácticos verbales y gráficos.
- Material con impresión de muy buena calidad y colorido. Con fotografías alusivas a las reuniones de profesores, a las escuelas y chicos que a ellas asisten.
- Son prescriptivos.

"Hay mucho material pero es muy difícil que todo el mundo lo lea. Vino un montón de material y no estábamos pudiendo aprovecharlo." (Dirección Escuela C)

Reacciones ante la obligatoriedad de los proyectos

A pesar de la obligatoriedad de presentarlos, la evaluación de 1999 señala que un 60% de las escuelas de la muestra, lo armaron o lo estaban armando, un 12% todavía no lo había armado y un 24% no lo iba a armar porque la retención no constituía un problema en la escuela.

Sin embargo, en las escuelas de la muestra de este estudio, los entrevistados reaccionaron de diferentes maneras ante la obligatoriedad de realizar los proyectos:

Algunos presentaban una adaptación conformista y aceptaban la propuesta:

"Lo hicimos y nos dio muy buenos resultados. Es institucional, con dos temáticas: lectura y matemáticas a través de la informática. Nuestra supervisora, nos pidió una copia, le agregamos material ilustrativo, un CD, un informe de avance y lo llevó a la reunión de Plan Social de Santa Fe" (Dirección Escuela E).

Otros aceptaban y adaptaban la propuesta a sus necesidades, mostrando una adaptación innovativa:

"Se trabajó con el proyecto de retención. Se modificó la propuesta. Yo trabajé con esos proyectos e hice algunas devoluciones sobre cuáles eran las que trabajaban bien. En la escuela X, el proyecto era la realización de un periódico" (Supervisora Provincia de Buenos Aires).

Y otros lo resignificaban, alterando la concepción original:

"El proyecto de retención lo hicimos el año pasado. Agrupamos a los alumnos según sus niveles de conceptualización (siguiendo al constructivismo) y les vamos dando las herramientas que necesitan. Es un grado móvil, a medida que va adquiriendo lo pasamos a un grupo. Los chicos con mayores dificultades son los que no recibieron estimulación temprana, están atrasados con respecto a los otros, si los ponés en el mismo grado se pierden.

Lo evaluamos, los analizamos y formamos los grupos después del diagnóstico. Lo hacemos en todos los grados" (Directora Escuela F).

Hay quienes no lo hacían y realizaban uno sobre una opción posterior que brindaba el P.S.E. "prioridades pedagógicas":

"No lo hicimos, porque no hay problemas de desgranamiento, sino que hay problemas de aprendizaje. Hicimos uno de prioridades pedagógicas sobre comprensión lectora, a partir de los cuadernillos de lengua. Los estamos trabajando este año, algunas maestras trabajan los de matemáticas". (Directora Escuela A).

Como se puede observar en los testimonios anteriores, algunos utilizaban la tarea normal de la escuela para formular el proyecto, usando estrategias de resistencia, ante la *obligatoriedad* y el *centralismo*:

"El proyecto de retención. Es obligación. Ese está ligado a lo de la supervisora, es un proyecto de alfabetización, un desprendimiento del de retención. Cada escuela organiza flexibilizando los horarios. Organiza talleres con los chicos con dificultad. Acá funcionaban 3 grados de educación especial hasta hace 10 años. Esas maestras presentaron un proyecto de integración y atienden la problemática de los chicos con más dificultad. Se les hace un estudio en las escuelas especiales.

Nuestro proyecto de retención está ligado a esto" (Directora Esc. G).

Algunos reaccionaban y se oponían:

"Ese proyecto hay que presentarlo si o si para seguir en el Plan Social. Todo tan formal... Son verticalistas a pesar de que se hable de democratización. Usamos, lo presentamos, lo hacemos. No es que no cumplimos sino que no claudicamos" (Directora Escuela G).

Otros mostraban una adaptación ritualista:

"Hicimos un proyecto porque nos obligaron. Pero es propio de la escuela. Lo elaboramos con Plan Social porque nos presionaron. No nos da mucho resultado por los problemas de las familias. Mandaban a los chicos a escuelas de adultos para que pudieran trabajar, pero debían venir acá". (Directora Escuela B).

La indicación de una propuesta desde el nivel central de la educación argentina, en este caso, no parecía lo apropiado, porque no se ajustaba a la problemática: allí el problema es la repitencia y los chicos que no van a la escuela:

"Se hicieron proyectos de retención que no son más que las cosas que venimos haciendo desde hace años. Creo que el problema no es la deserción, sino los chicos que no están en la escuela. Y la repitencia, no hay problemas de abandono de 1o. a 7o grado, pero sí de repitencia.

Los que nunca entraron al sistema, chicos que no existen. Aquí en X hay 400-500 familias y ahí hay muchísimos pibes de 12 o 13 años que nunca fueron a la escuela. También hay chicos de la calle que trabajan. Las maestras controlan, van al juez de menores, hacen la denuncia, pero se van perdiendo." (Directora de Escuela y Dirigente Gremial)

En otro caso, la propuesta del proyecto de retención se burocratizaba. Según la visión de una maestra en su escuela, se evitaba la repitencia para que no deserten, sino la escuela debería hacer el proyecto de retención.

"La directora no permite la repitencia, dice que hay que evitar que los chicos repitan. Que es una negligencia del docente. Se hace que no repitan. Yo no estoy de acuerdo y muchos colegas tampoco. Los que no terminan son los menos, pero hay quienes desertan y se oculta. La directora dice: –Si hay deserción tienen que hacer el proyecto de retención". (Maestra de Escuela de Santa Fe).

Los testimonios anteriores muestran confusión sobre la concepción de retención apuntada. En los materiales enviados por el Plan, esta es conceptualizada ampliamente, incluyendo problemáticas como sobreedad, repitencia, desgranamiento y deserción, mientras que en el discurso de los directores y en las propias evaluaciones realizadas por el P.S.E la retención se liga a la deserción y la repitencia se presenta como un problema separado del resto.

Tal vez, datos complementarios provenientes de una de las evaluaciones realizadas por el propio P.S.E. aclare más este aspecto:

En la evaluación de 1998¹¹⁸, el 40 % de los docentes entrevistados manifestó que existía riesgo de abandono de la escuela entre sus alumnos, aunque la percepción que tenían de posible abandono indicaba a un 1,4% de la matrícula. Sin embargo, los registros escolares de esas mismas escuelas indicaron un promedio de abandono del 2,4% efectivo, en el año anterior.

¹¹⁸ P.S.E (1998) *Sistematización de los resultados del operativo de seguimiento realizado en el año 1997 en 877 escuelas del proyecto "Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas del nivel inicial y de la educación general básica"*. 110 páginas.(mimeo)

En otra evaluación, esta de carácter externo¹¹⁹, se señala que el 86% de los directores entrevistados "respondió que la deserción no es un problema en su escuela" (p.79), mayormente en las escuelas urbanas. En este universo, el 60% de los directivos entrevistados manifestó que "están armando el proyecto de retención", un 12% señaló que "todavía no lo armaron" y un 24% que "no lo van armar porque la deserción no es un problema". Las problemáticas de repitencia y sobreedad, en cambio, revisten importancia en las escuelas (47,1 y 46,9%) en el documento de evaluación (1999: 89), así como en algunos de los testimonios de los directores de nuestra muestra, muchos de los cuales los resignificaron de acuerdo con lo que acontecía en sus escuelas.

En un informe de circulación interna¹²⁰, se señala la falta de correlación entre la disminución de la repitencia y la elaboración de los proyectos de retención. También se muestra la disminución de la repitencia desde la entrada de las escuelas en el Proyecto 1, especialmente las que tenían un porcentaje alto.

El cruce de las fuentes: las opiniones de los directores, la lectura de los materiales teóricos sobre retención, el análisis de los proyectos y la lectura de las evaluaciones realizadas por el propio P.S.E., muestran la poca eficacia de exigir un "proyecto de retención como contrapartida", cuando las escuelas aún no han realizado la lectura y reflexión sobre los materiales teóricos enviados, ni analizado sus propios datos cuantitativos al respecto. Instalar un nuevo concepto como es el de retención, que, en la definición del Ministerio incluye problemáticas cuya denominación está instalada desde hace algún tiempo (deserción, repitencia, sobreedad), no es una tarea rápida; instalar una nueva metodología como la de los proyectos, tampoco lo es. La unión de ambos no pareció alcanzar resultados muy satisfactorios, según las propias evaluaciones.

*Contenidos de los proyectos*¹²¹

¹¹⁹ Ministerio de Educación/ Plan Social Educativo/FUNDARED. *Evaluación del Plan Social Educativo. Diseño, implementación y resultados*. Febrero de 1999.(mimeo)

¹²⁰ P.S.E.-FUNDARED (1999) Informe sobre repitencia. Primer informe. Evaluación del Plan Social Educativo. Fase extensiva. Datos sobre la muestra de escuelas de proyecto 1. (mimeo). Documento de distribución interna.

¹²¹Se leyeron, ficharon y analizaron un total de 19 proyectos y dos informes de las coordinaciones provinciales que aportaron elementos sobre proyectos de varias escuelas del Plan, además de las copias aportadas por las escuelas donde se realizaron las entrevistas.

Los documentos producidos por el Plan Social Educativo consideran a la *retención* como *"la capacidad de nuestro sistema educativo para lograr la permanencia de los niños en la escuela y garantizar la terminación de ciclos y niveles en los tiempos previstos"* (Requisitos para la continuidad del proyecto, p.30)

Según los coordinadores nacionales el objetivo era:

"Mejorar la retención escolar y mejorar la calidad. No se lo llama fracaso escolar, sino mejorar la calidad de la educación. Se apunta a los problemas de ingreso tardío, repetición, sobreedad." (Coordinación Nacional)

"Los materiales proponían que las escuelas hicieran una propuesta de trabajo con un grupo pequeño. Luego, que la propuesta se fuera institucionalizando. En 1998, las escuelas tenían que poner en marcha ese proyecto, como proyecto institucional. Esta era una condición para seguir en el Plan, porque sino el tema se instalaba pasivamente." (Coordinación Nacional)

En los proyectos de las escuelas donde se realizaron las entrevistas, se observa poco impacto de los materiales enviados por el Plan Social Educativo, sobre la temática de *Retención*, que estaban estructurados promoviendo un replanteamiento de las actividades de enseñanza-aprendizaje y de la relación escuela-familias. La problemática en las escuelas es presentada como individual y referida a diferentes anomalías o patologías que tendrían los alumnos.

"El problema es más preocupante en primero y segundo año EGB por tratarse de alumnos "fijados" en estado o etapa anterior con un desfase entre 2 y 3 años con respecto a la edad cronológica (aprendizaje lento). Necesidades básicas insatisfechas. Subalimentación. Escaso estímulo del hogar. 25 % de alumnos con problemas neurológicos leves según psicodiagnóstico de la Esc. Especial N° X. 40% de alumnos, con libreta en proceso, 80% de los alumnos en situación socio-económica-cultural DEFICIENTE" (sic, Proyecto Escuela B).

A pesar de pedirse a las escuelas proyectos de retención para continuar recibiendo los materiales, y enviándose a tal efecto una planilla para orientación del diagnóstico y de síntesis de ese proyecto, las escuelas encaraban el tema desde los ángulos más diversos. Puede sintetizarse que el problema de la retención era considerado preponderando los factores endógenos cuanto los exógenos. De acuerdo con estas visiones es que los proyectos proponían diversas actividades. Las ligadas a una *visión endógena* de la retención formulaban sus proyectos privilegiando estrategias como la *recuperación* y el *seguimiento personalizado de los alumnos*.

"Como creemos que 'recuperar' es nivelar los saberes del alumno cuando no consigue alcanzar las expectativas de logros previstos en proceso curricular normal, consideramos la recuperación como una instancia que forma parte del aprendizaje, la cual pretendemos trabajar como una actividad continua y permanente" (Proyecto 3).

Otras, especialmente las orientadas a la retención de los alumnos del 3er. Ciclo, privilegiaban talleres y actividades vinculadas con la formación laboral dirigida a su inserción en una posible economía de subsistencia local: huertas, oficios varios: carpintería, peluquería, artesanías.

"Atendiendo los requerimientos y demandas latentes en la zona, surge la necesidad de incorporar aprendizajes de corte de cabello en la E.G.B.3, poniendo en acción la evidente capacidad y competencia de un docente en este ámbito laboral, haciendo efectivo un servicio oportuno, económico y de fácil e inmediata integración a la sociedad en la que se desenvuelven. Además se trabajarán interrelacionadamente contenidos de distintas áreas como por ejemplo: en el área de lengua, promocionar una pequeña peluquería, investigar sobre productos específicos para cuidar los distintos tipos de cabello" (Proyecto 2).

Otras actividades de carácter exógeno tendían a lograr un acercamiento de las familias de los alumnos a la escuela como modo de mejorar los aprendizajes de esos alumnos,

sea incorporándolas en su participación en festejos o bien intentando extender la función educativa de la escuela, directamente a la población que la rodeaba.

"Mejorar:

a) la comunicación docente-padres-derechos-padres ya que la colaboración, el intercambio

y la participación activa en la educación de los hijos son los elementos básicos en la configuración de una verdadera comunidad educativa.

b) La participación responsable en la toma de decisiones aportando sus propias opiniones y respetando las de los demás, valorando el diálogo como instrumento privilegiado para respetar acuerdos (consenso).

-Reuniones informativas con grupos de padres en horarios adecuados.

-Poner especial cuidado en la preparación del espacio donde se va a desarrollar.

-Lograr la participación sistemática de los padres mediante la colaboración directa en las tareas educativas.

-Diversidad de profesiones y actitudes de los padres.

-Salidas de la escuela." (Proyecto 16).

Estas tres temáticas eran las predominantes: *tratamiento de los problemas de aprendizaje, acercamiento escuela-familias, inserción en una economía de subsistencia local*. Las dos primeras coincidían con las problemáticas más citadas como causantes de abandono escolar, en las dos evaluaciones ya citadas¹²².

El tratamiento de los problemas de aprendizaje, en muchos casos, reflejaba tareas, articulaciones o experiencias ya realizadas en la escuela; en otros, subsistían

¹²²Según la evaluación de 1998, las causas del posible abandono en opinión de los directivos serían: mudanza 24%, trabajo 23%, problemas familiares 19%, económicos. 19%, dificultades en el estudio 6%, no les gusta la escuela 4%, salud 2%, alta de dinero para viaje 0,5%. Las causas según los docentes serían: mudanza 18%, trabajo 16%, problemas familiares 13%, económicos 12%, dificultades en el estudio,3%, no les gusta la escuela 3%, salud 2%, falta de dinero para viaje 1%.(p.96-101.)

En la citada investigación de 1999, las causas que dificultan la retención referidas a los alumnos más elegidas por los directores y docentes fueron: las características socioculturales de las familias (42,4 y 33,7%, respectivamente), la falta de apoyo de los padres (35,4 y 33,2%, respectivamente), trabajo estacional de los padres, mudanzas (31,9 y 27,6%) y trabajo infantil (18 y 30,5%, respectivamente). Otras causas como dificultades de aprendizaje, de salud, repitencia, sobreedad y problemas económicos no resultaron significativas.

concepciones ligadas a las teorías del déficit y eran tratadas como la recuperación a un estado normal.

En los proyectos, se reforzaba la idea de la *diferencia* de estas poblaciones porque, en cuanto a los problemas de aprendizaje, predominaba el tratamiento de estos como déficit¹²³. Las actividades tendían a generar talleres y otras formas de capacitación profesional.

Desde esta última, los docentes generadores de los proyectos no parecían imaginar un futuro para esos niños, ligado a la continuidad de su escolarización formal, sino a una economía que los ubicaba en un lugar muy desventajoso en la división del trabajo. Además, parecían verlos fijados, exclusivamente, a esa realidad y a ese ámbito de pertenencia. En el ejemplo de enseñanza de corte de cabello, aparecía explícitamente formulado: *"lograr una inmediata integración a la sociedad en que se desenvuelve"*.

Con estos proyectos, pareciera reforzarse desde la escuela la idea del control social de estas poblaciones, de la *retención*. Esto ocurre, especialmente, en el tercer ciclo, donde la propuesta es retener a los alumnos para que siguieran durante dos años más en la escuela en poblaciones, donde es necesario o es costumbre que estos trabajen y no continúen estudiando. La escuela, entonces, los retiene, preparándolos para el trabajo, dos años después, pero los prepara para los mismos oficios que tendrían si no siguieran en la escuela.

Esa fijación en el territorio, su manutención en el ámbito de la escuela, sin que quede muy claro para qué, recuerda también a las primeras políticas para pobres que, como se señaló en este trabajo, tenían a la fijación en el territorio local como un requisito primordial de esas políticas (Castel, op.cit., Duschatzky y Redondo, op.cit.).

Para Duschatzky y Redondo, (op.cit.):

"La retención educativa se insinúa como la nueva promesa educativa ante la pérdida del horizonte de integración ciudadana. La escuela, desde la proclama de la retención, se instala como el búnker salvador de los peligros callejeros soslayando otras relaciones posibles como retención/ ciudadanía/ nuevos conocimientos/ expectativas de integración social" (op.cit: 131)

¹²³ Aunque en los materiales pedagógicos se conceptualizan las problemáticas como diferencias culturales, en los materiales políticos del P.S.E se caracteriza a estas poblaciones como *desfavorecida, en desventaja, carenciadas, necesitadas*. Difícil pretensión la de compatibilizar que las poblaciones que no

En otros casos, las temáticas de los proyectos reproducía las propuestas que aparecen en el propio Plan: realización de una huerta, instalación de una radio, constituyéndose el propio Plan como modelo a imitar: en uno de los materiales se ejemplificaba con una huerta, entonces las escuelas presentaban proyectos de huertas.

Sea por imitación del modelo del Plan Social, sea por creencia de los docentes, esta visualización de los alumnos en ese territorio y destinados a esas actividades laborales no concuerda con los postulados de la ciudadanía competente de la C.E.P.A.L., sino con una estrategia de simple *administración* de la pobreza.

La capacitación en servicio para los docentes de las escuelas del proyecto 1. Las jornadas.

En las opiniones de los docentes entrevistados, adquiriría importancia una serie de materiales enviada con el propósito de realizar Jornadas de Capacitación. Esa serie, *Perfeccionamiento Docente*, incluyó 5 cuadernillos de Lengua y 5 de Matemáticas, para la realización de 10 jornadas sobre Lengua y 6 sobre Matemáticas. En ellos se planteaba un programa de perfeccionamiento para las escuelas que se incorporaban en 1996 al P.S.E.

Pero, respecto de las jornadas, las entrevistas realizadas aportaron mucha información:

"Comencé a trabajar en el Plan con la coordinación de las jornadas de capacitación docente y en la confección de los materiales que las orientaban.

Fueron muy buenas, el material tenía mucho cable a tierra que le permitía a los docentes aprovecharlas y después del punto de partida permitían el trabajo conjunto de los docentes. Se tomaba a la práctica como objeto de estudio: permitía aprender, probar y evaluar. La evaluación de esas jornadas era coherente con lo que se enseñaba. Eran con libro abierto, con sólo estudiar se aprobaba.

Cada material fue muy elaborado, muy pensado. Fue un modelo de capacitación presencial sin una capacitación presente. Primero se pagaban

son "competentes" en el mundo de la vida, sí lo sean en el de la escuela

institucionalmente, luego cuando se creo la Red Federal de Capacitación dejamos de hacerlo". (Coordinación Nacional).

La realización de esas jornadas entonces fue:

"Una capacitación del Plan Social en los años 93,94,95. Se hicieron jornadas de lengua y matemática". (Coordinación Provincia de Bs. As.)

"Después se extendió al 2º y al 3er ciclo. En esos primeros años, 1993 y 1994 se pagó a los docentes 40\$ para que realizaran esas jornadas institucionales y también se les daban materiales de trabajo. Después, esa experiencia fue certificada, otorgándoseles créditos de capacitación. Los docentes entregaban una carpeta y presentaban trabajos, luego fueron a una evaluación y ahí se les certificó la capacitación"(Coordinación Nacional).

"En ese momento -año 1994- el Plan Social hizo un gran impacto en la escuela. El docente quiso perfeccionarse y el material nos vino muy bien" (Dirección Escuela D).

Según estos testimonios se observa que hubo dos etapas, una en los primeros años del Plan, en 1993 y 1994, cuando se pagaba a los docentes \$40 para que realizaran esas jornadas fuera del horario escolar. Dado que las jornadas eran de todo el grupo de cada ciclo, este era un requerimiento indispensable.

Posteriormente, al crearse la Red Federal de Formación Docente Continua, se modificó esta situación. No se pagaban, pero se podían presentar para el otorgamiento de créditos de capacitación. Esta última se desarrolló aleatoriamente, según las posibilidades de las provincias.

"A partir de los cuadernillos y las actividades. Las hacían en la escuela con la coordinación del director. Llevaban a la práctica y luego volvían. Hacían un registro de clases. Esto dio muy buenos resultados. Las maestras presentaron las carpetas con sus trabajos, las experiencias que realizaron en el aula y las

conclusiones. Después debían rendir un coloquio presencial. Se les iba a dar créditos que no se dieron, porque no pudieron tomar las evaluaciones dado que no hubo acuerdo para pagar a los docentes de Educación Superior que debían evaluarlas” (Coordinación Provincia de Bs.As.) .

“En las jornadas de capacitación en Lengua y Matemática. El Plan Social enviaba 12 cuadernillos en el caso de Lengua y algunos menos en Matemáticas. Específicamente se hacían jornadas los días sábados y eran pagas para los docentes. Había que llevar a cabo esas experiencias en el aula.

Nosotros, aquí, hicimos que las escuelas del Plan lo hicieran multiplicándolas a las demás escuelas” (Supervisora Provincia de Bs. As).

“Era una caja verde: una para cada docente, se lo dieron a las primeras escuelas. Eso fue bueno y les sirvió a los docentes. El material de las jornadas, en el eje medidas o estimaciones, la secuencia es desde 1° a 7° año y lo mismo los de lengua con todos los recursos ahí. Sintético y bien compendiado. Fueron aprovechadas y bastante trabajadas” (Dirección Escuela B).

“También mandaron 6 capítulos de matemática y lengua que traen experiencias del país, de escuelas que andan bien, para aplicarlos y completar planillas” (Maestra de Escuela de Santa Fe).

El hecho de pagar a los docentes por su capacitación fuera del horario laboral marcó un hito:

“Mientras funcionó fue bárbaro, porque comenzamos con jornadas, las hacíamos sólo los que querían y eran pagas. Increíble que nos pagaran. En 25 años fue la primera que recibí dinero por una capacitación y se aprovecharon mucho, no sé si por el grupo, posiblemente trabajábamos con entusiasmo porque se hacían proyectos y se sacaban ideas. Se lamentó mucho que se cortaran. Habían dicho que tenía una duración de 4 o 5 años” (Maestra de Escuela Pcia. de Bs. As.).

Una vez suspendido el pago, generó ciertas reacciones.

“En las jornadas como las reuniones no eran obligatorias, las chicas no las quisieron hacer. Llegamos a hacer dos reuniones. Hay mucho material pero es muy difícil que todo el mundo lo lea. Vino un montón de material y no estábamos pudiendo aprovecharlo. No dieron un elemento para que sea obligatorio hacerlo. Hay muchos problemas sociales y dicen: por \$400 mensuales (monto del salario docente) tengo que dar tantas cosas” (Dirección Escuela C).

"Se hicieron jornadas de perfeccionamiento en servicio, pero luego se cortó por problemas económicos. Eran 16 escuelas de esta región y se compartían experiencias" (Dirección Escuela I).

Parece evidente, entonces, el consenso sobre la buena calidad de los materiales, aunque también había voces discordantes:

“Eran experiencias para escuelas rurales. Era leer cosas que teníamos que asimilarlas y ponerlas en práctica. Por ejemplo, poner los libros en un rincón, usar material concreto para matemática, eso no era ningún tipo de perfeccionamiento. Pero sirvió porque, a partir de eso, lo aprovechábamos, debatíamos sobre los temas y nos servía. El Plan Social no aportó buen material, había mejores. Dio pie para obtener las 4 hs de perfeccionamiento mensual y actualmente lo organizamos en una jornada por mes, suspendiendo las clases. Tenemos un proyecto hecho con una psicóloga sobre teoría del aprendizaje, violencia, etc. Es muy bueno”. (Directora Escuela G)

y su posible utilización aunque tal vez los tiempos de las escuelas fueran más lentos en la incorporación que lo que el P.S.E les proponía:

“Sobre las jornadas de capacitación el material es excelente, pero todavía no hemos terminado. Con los cambios de docente el 50% quedó capacitado”
(Dirección Escuela B).

Respecto de los tiempos, cabe señalar que no fueron previstos los tiempos en los que las escuelas realizarían esos proyectos. La cantidad de materiales teórico-prácticos recibidos en esos años fue mucha y aún más si se piensa en los tiempos de las escuelas, las tareas docentes y los tiempos disponibles para su lectura fuera de horario de clase y la actualización teórica (compleja) que significaban los mismos. Numerosas experiencias en capacitación docente muestran lo dificultoso que es conseguir que los docentes encuentren tiempo para la lectura de quince páginas de bibliografía. La cantidad que requería el proyecto de retención, por ejemplo, era de más de doscientas páginas. En el caso de los directores de escuela, les podían coincidir materiales de varios proyectos a la vez, con lo cual no es de extrañar el poco impacto de esos materiales en los proyectos analizados.

También, para algunos, la calidad de esos materiales y el pago extra por la capacitación no dejaban de ser destacados, aunque se decodificasen todas estas acciones como una estrategia de imposición de la Reforma:

“Para nosotros además de materiales y libros, recibimos perfeccionamiento docente pago el primero y el segundo año con las jornadas. El material pedagógico era excelente porque nuestros mejores intelectuales en educación fueron chupados por el sistema. Nos dieron esa capacitación en servicio para meternos en la cabeza la Ley Federal de Educación. Eran buenos artículos, se podían aplicar en el aula, fueron materiales motivadores y fue la primera vez que nos pagaron para estudiar.”(Directora de escuela y Dirigente gremial.)

Predominan, entonces, las opiniones en torno de la calidad de los materiales enviados para la realización de las jornadas, así como la idea (positiva) del pago para poder realizarlas fuera del horario de trabajo.

En las evaluaciones del P.S.E se señala que el 87% de las escuelas de la muestra de 1998 recibió los materiales para la realización de las jornadas. Se realizaron un 44% de las jornadas de matemática y un 50% de las jornadas de lengua previstas. En la muestra de 1999, se indica que el 62,4% de los directores y el 56% de los docentes manifestaron que su escuela participó de alguna jornada y que el 32% de las escuelas no participó en ninguna.

En esta última evaluación también se muestra que, entre 1993 y 1995, participó un 73% de las escuelas que ingresaron en ese período al P.S.E. Entre las que ingresaron en 1996 y 1997 sólo un 44% participó en alguna. La explicación que aporta el informe es que *“la participación en estas jornadas era remunerada. Posteriormente, si bien se siguieron realizando, el hecho de que ya no se pagaran honorarios, provocó un menor entusiasmo en los docentes por asistir a las mismas”*. (P.S.E-FUNDARED: 91)

En esta misma investigación se indica que el 61,7% de los directores señalaba la pertinencia de esas jornadas, el 74,7% decía que aportaron contenidos y herramientas para el trabajo en el aula, especialmente respecto de la reflexión sobre la práctica docente, generando cambios en las actividades del aula, identificar obstáculos en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Evidentemente, ese hecho implicó un reconocimiento de la necesidad de una capacitación docente, poco posible de realizar en forma privada por los bajos salarios de los docentes. Aunque no se constituyó en un derecho adquirido, sentó un precedente sobre el tema, a la vez que “burlaba” la imposibilidad de aumento de sueldos para los docentes, congelados por el ajuste.

Más allá de las evaluaciones positivas de las jornadas por parte de docentes y directivos, del pago por ellas recibido, las jornadas introdujeron el criterio de diferenciación. Este pago implicó una ruptura con la homogeneidad de las prestaciones que componían el salario docente, porque sólo la recibieron algunos. En el marco de la Reforma y mientras se discutía la *autonomía escolar*, esta diferenciación salarial fue aceptada, como se observa en los testimonios anteriores, y constituyó una punta de lanza de prueba de algunas de las estrategias previstas. Cabe señalar que ese pago se realizó hasta 1995, año donde se produjo la reelección del presidente Menem.

En síntesis, lo pedagógico es un referente que apela a diferentes referentes:

proyectos, jornadas de capacitación y materiales pedagógicos.

Los *proyectos*, que son solicitados a las escuelas, en primer lugar para realizar una competición donde sólo se financiarían los seleccionados y, posteriormente, al fracasar ese intento, cambian completamente de carácter, constituyéndose en una exigencia, una *contrapartida*, para seguir recibiendo los recursos que el P.S.E proveía. Al convertirlos en una exigencia, en algunos casos, se burocratizan, cuestión que se ve favorecida por la necesidad de completar planillas que den cuenta del mismo.

Los proyectos, si bien remiten a la autonomía institucional están sumamente pausados y deben responder a una temática: la *retención* que remite al control social de las poblaciones, desde una larga historia de fijación en el territorio, requisito de las políticas para pobres, a lo largo de la historia. Las temáticas de los proyectos de retención se concentran en tres tipos: las propuestas de realizar capacitación laboral vinculada a oficios y realización de huertas, el acercamiento entre la escuela y las familias y el tratamiento de las problemáticas de enseñanza-aprendizaje como déficit.

Las *jornadas* introdujeron la *diferenciación*, por cuanto eran pagas y se solicitaba su realización fuera de horario escolar. Sin embargo, al dejárselas de pagar, las escuelas que entran después las ven como opcionales.

Los *materiales* aportados están pretendiendo otro trabajo que el que se hacía en la escuela y otro docente también. En ellos, no se cuestiona directamente el trabajo que se hacía, sino que se responsabiliza a “la falta de elementos didácticos”, sin que cuenten en ningún momento referencias a las condiciones de trabajo de los docentes, ni a los tiempos reales de realización de los proyectos.

No aparecen materiales dirigidos a los alumnos, sino que estos son el objeto de los proyectos.

Por último, todas estas actividades, que constituyeron lo pedagógico en la discursividad del P.S.E., estaban centradas en los docentes y directivos de las escuelas. Se requería de ellos que hagan determinadas tareas: capacitación en servicio, leer materiales teóricos, formular, ejecutar y evaluar proyectos orientados a las temáticas que prescribe el Plan. Todas ellas estaban planteadas para "mejorar la calidad de la educación".

CONSIDERACIONES FINALES.

El Plan Social Educativo fue una política que incorporó la “cuestión social” de fin del siglo XX al ámbito de la educación.

Recurrió a características históricamente pertenecientes a las “políticas para pobres”. Así, su retórica discursiva identificó a las escuelas cuya población tuviera “necesidades básicas insatisfechas”, como destinatarias del P.S.E., apelando, a una tradicional medición “científica” de la pobreza. A pesar de las muchas prevenciones sobre el riesgo discriminatorio de estas políticas, discursivamente, se identificó a la población como “desfavorecidos”, “postergados”, “pobres” y “necesitados”, priorizando, además, a la asistencia por sobre el derecho a la educación.

La “retención” en la localidad, otra de las características de esas políticas también se manifestó en el P.S.E, aunque ligada a los proyectos de retención.

Esta identificación que el P.S.E. realizó con las “políticas para pobres” contrastaba con la historia de las políticas sociales en la Argentina que, en el siglo XX, habían permitido una redistribución y ascenso social importantes, relegando la caridad y la filantropía. Pero estas políticas y, entre ellas, el P.S.E. se explican por las modificaciones que realizó un Estado que precisaba controlar sus gastos para eliminar el déficit fiscal, pero también necesitaba contener socialmente a la población más afectada por el ajuste y que ya había demostrado su descontento con los “saqueos” y las protestas provinciales. En este delicado equilibrio entre ajuste y gasto social selectivo, es preciso situar al P.S.E. Por eso, además de adoptar algunas de las viejas características de las políticas sociales “para pobres”, adquirió otras, las aportadas por el neoliberalismo como doctrina económica y las “sugerencias” que los organismos internacionales de crédito exigían, como la *descentralización* y la *focalización*.

También, en ese equilibrio, el P.S.E. creó estrategias visibles que le aportaran al Estado del ajuste la legitimidad que necesitaba. Desde lo pedagógico promovió los valores que la Reforma Educativa (y la reforma del propio Estado) requería: los valores del mercado y la inversión selectiva en la educación.

Respecto de la ligazón con las propuestas de los organismos internacionales y aunque esta solamente se explicitó en el caso de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, Tailandia (1990) y con la Cumbre de las Américas, de Chile (1998),

el P.S.E. respondió a algunas de las propuestas del Banco Mundial para la educación, como el *envío de dinero directamente a las escuelas* y la *provisión a estas de libros y materiales didácticos*. Asimismo, reprodujo algunos de los criterios recomendados por la C.E.P.A.L. para las políticas sociales y especialmente las educativas, tales como la *focalización* y la *descentralización*.

De este modo, es posible identificarlo como una política típica de la década de los 90, necesaria para la viabilidad del ajuste estructural.

Por otro lado, el partido de gobierno, intentó ligarlo con las viejas políticas redistributivas del peronismo, tomando solamente los aspectos asistenciales de aquel, sin remitir a los derechos sociales que fue un vector importante en aquel peronismo¹²⁴. En esa línea hubo un "aggiornamiento" importante en cuanto a los dispositivos de llegada de esos materiales, evitando las referencias explícitas al partido de gobierno.

En su ligazón con las políticas sociales de los 90, el P.S.E se presentó como una política *compensatoria*, pero considerando a la compensación, en el sentido de la C.E.P.A.L., como una *focalización ampliada*. Esto es, no como una compensación dentro de un modelo de desarrollo social, que "compense" jurídicamente las desigualdades, sino como una focalización que fuera un auxilio a las poblaciones más afectadas por el ajuste estructural, la nueva organización del trabajo y la internacionalización de la economía y las finanzas.

Respecto de las nuevas características de las políticas sociales, la focalización respondió en el P.S.E a criterios lábiles, que permitieron la incorporación de escuelas que no respondían a las características de N.B.I. que se esgrimían como requisito, sino que fue ampliada a la población de *nuevos pobres* –como se mostró en el universo estudiado– en el cual llegó a alcanzar a todas las escuelas de una pequeña ciudad (Agris). La focalización tanto como la descentralización, en nuestro universo de escuelas, fue resignificada como una fuente de obtener recursos con criterios locales, teñidos por el clientelismo.

¹²⁴ Los aspectos asistenciales del P.S.E priorizaban el reparto de libros, invirtiendo, así, en la práctica, uno de los slogans del viejo peronismo: "Alpargatas sí, libros no".

El Plan Social Educativo tuvo aspectos asistenciales, cuestión incluida en la Ley Federal de Educación, al otorgar a cada niño su kit de útiles y el libro de 1er. grado. Una asistencia específica, técnica y destinada a las tareas de la escuela, por lo tanto pedagógica, como gusta el propio Plan Social llamarla, pero asistencia al fin.

El kit de materiales y el libro de 1er. grado, junto con la provisión de otros recursos (equipamientos como computadoras, bibliotecas, laboratorio, videos) que podrían ser justificados para cumplir con el derecho a la educación, por el contrario, estaban ligados en el discurso oficial, a una retórica de la *necesidad* y el *agradecimiento*. En los proyectos de las escuelas, se constató como esos objetos llegaban a los *necesitados* que no podían comprarlos y que *agradecen* lo recibido como si no pagaran impuestos hasta en la leche y el pan... El *sujeto necesitado y agradecido* es la antítesis del *ciudadano competente*, en la polarizada educación argentina, de la Argentina polarizada de fines del siglo XX. Aunque los efectos de estas nuevas subjetividades estamos lejos de preverlos, esta explicitación de la división, en la educación argentina, entre dos tipos de ciudadanos, se instituyó a partir de la discursividad del P.S.E. y fue aceptada y promovida, como se evidenció en los ejemplos analizados.

Respecto del par *centralización-descentralización*, otra característica de las políticas sociales de los años 90, el P.S.E, fue una política *centralizada* que *desconcentraba* la ejecución en la unidad escolar. Mientras la Reforma Educativa terminó el proceso de descentralización (que en realidad desconcentraba el sistema), el P.S.E fue uno de los cuatro ejes que el Ministerio de Educación recentralizó, inaugurando una relación directa entre el centro y la escuela, entre el Ministerio y la escuela. Esa relación era percibida por gran parte de los destinatarios como una relación Presidencia de la Nación-escuelas.

El par *centralización-descentralización* funcionó de modo pragmático, según se necesitara de una u otra para la eficiencia, el control y la legitimación.

Así, para la compra de materiales didácticos, hubo una descentralización administrativa y financiera, por una necesidad de eficiencia. Para la producción y distribución de materiales pedagógicos, aspecto este sobre el cual el Ministerio mantuvo el *control*, se operó centralizadamente. Para conseguir la *legitimación*, pragmáticamente, se actuó de modo centralizado y por fuera del sistema, en la selección de escuelas que el P.S.E realizó. Luego, necesidades políticas (también de legitimación) requirieron la

descentralización en la selección de escuelas, dando lugar a otros agentes. Estas decisiones afectaron la tarea de los directores de las escuelas que criticaban la descentralización por ser sólo administrativa, solicitándose de ellos, la realización de excesivas tareas de control y reclamando por una descentralización que les permitiera decidir también sobre otro tipo de compras: las de los libros y las de materiales no contemplados en las opciones.

El P.S.E. ha sido una fuente de recursos de importancia en las escuelas por el equipamiento que aportó, pero también estableció estrategias que le dieron *visibilidad* en el nivel local y que promovieron acciones para generar apoyo político, legitimación y contención social. Para estos fines recurrió a estrategias simbólicas como la visibilidad de sus acciones, entregando y prescribiendo la recepción de los materiales en actos públicos, en los que utilizaba efectivamente tanto el *marketing* político propio del fin del siglo XX, como el clientelismo local.

Parte de la estrategia de imagen del P.S.E consistió en mostrar como extraordinario su accionar. Así, cuestiones como el mantenimiento de edificios, equipamiento de materiales tecnológicos y científicos y bibliotecas, que pueden ser considerados gastos corrientes, adquirieron su extraordinariedad porque los gastos educativos, en las últimas décadas fueron, casi exclusivamente, gastos en personal. La inversión prioritaria en estas escuelas consolida la subsidiariedad del Estado, idea presente en la Ley Federal de Educación, al ocuparse de las escuelas que no forman el universo de las que, con sus asociaciones cooperadoras, obtienen los recursos en la comunidad para suplir esa falta.

La efectividad del P.S.E en cuanto a su búsqueda de legitimación y apoyo político se comprueba por el hecho de haberse dirigido a beneficiarios diferentes: padres, alumnos, docentes y comunidad que eran alcanzados por sus acciones, con los cuales un emisor – "la Presidencia de la Nación"– establecía relaciones privilegiadas, con un gasto relativamente pequeño, demostrando así su eficiencia.

Por otra parte, cuando el P.S.E alcanzó algún grado de descentralización en la selección de escuelas, dando lugar a los actores locales, esto favoreció la aparición de relaciones clientelares, presentes en la tradición política nacional y local, que se juntaron con la focalización ampliada dando lugar a la incorporación de escuelas con población "no tan necesitada". Por eso, en la pequeña ciudad de nuestro universo (Agris), la focalización se resignificaba, dejando de ser ampliada para lograr un alcance *universal* de la

población escolar. Ese caso, muestra, también, un alerta acerca de la “participación” en contextos fuertemente clientelistas.

La intervención de diputados, senadores y gobernadores y su influencia permitieron también la aparición de otro clientelismo, multipartidario, nacional y local que, al favorecer a todos los partidos, no generó ningún "pedido de informes" del Congreso Nacional, ni otras estrategias de control. En este sentido, el P.S.E no generó clientelismo, sino que se instaló en una red ya en funcionamiento, a la cual se adaptó y donde la focalización perdió su pretensión “científica” de llegar a los más pobres.

En su articulación con la Reforma del Estado y la Ley Federal de Educación de las cuales surgió, el P.S.E. intentó aplicar los valores que la Reforma Educativa proponía, esto es la aplicación de los valores del mercado a la esfera educativa.

Esos valores los inculcó mediante parte de sus dispositivos pedagógicos que sustentaron la *autonomía* de la escuela para diseñar, implementar y evaluar un *proyecto* institucional. A partir de estos proyectos se intentó instaurar la lógica de la *competición* (que no funcionó), la *diferenciación* y luego la de la *contrapartida*.

La *contrapartida* y la *retención*, conceptos estos ligados a las políticas para pobres, se hicieron presentes en las escuelas por medio de lo pedagógico: los proyectos que se les pedían como *contrapartida* para recibir los recursos y la temática de los mismos: *retención*.

La retención es una categoría que introduce el P.S.E. para hacer referencia a los problemas de *sobreedad*, *repetencia*, *deserción* y *desgranamiento* en las escuelas. Sin embargo, no alcanzó a imponerse como tal, confundidosela con algunas de las variables que la componen y generando confusión entre los docentes y directivos de las escuelas. En las evaluaciones del P.S.E. se observa la diferencia entre la percepción de estos problemas entre directores y docentes con los datos reales de sus establecimientos. Con excepción del 3er. Ciclo de la EGB y la Escuela Secundaria, los proyectos de retención parecieron naufragar y tal vez por eso, en el último año, el P.S.E. proponía proyectos sobre *prioridades pedagógicas*, cuyos efectos no se pudieron evaluar, por terminar el P.S.E, ante el cambio del gobierno nacional. La retención, en todo caso, parece una interferencia de la propia lógica de las políticas para pobres que irrumpe en “lo pedagógico”. La retención en la escuela, como eje de lo pedagógico, parece una pobre muestra de la búsqueda de la calidad que la Reforma se proponía. Retener en la

escuela, solamente, no “mejora la calidad”, especialmente cuando muchos de los proyectos analizados, formulados por las escuelas, apuntaban a la enseñanza de oficios (huertas, peluquería) en los cuales las competencias a adquirir estaban lejos de las que la sociedad del conocimiento requiere y cerca de la inserción en la economía local (administración de la pobreza).

Otros proyectos que las escuelas generaron abordaban las problemáticas de aprendizaje de los alumnos proponiendo un acercamiento cultural con las familias o, por lo contrario, fundados en las teorías del déficit de capacidades de sus alumnos.

Las jornadas de capacitación fueron uno de los medios ligados a la *diferenciación*, en este caso, distinguiendo una capacitación sólo para estas escuelas y dentro de ellas, también destinada sólo a algunos docentes que eran quienes iban a recibir un pago por su participación. De esta forma, se produjo una ruptura con la homogeneidad, del sistema y del salario, coherente con el contexto de Reforma Educativa más amplio.

En síntesis, el P.S.E. fue una política que invirtió recursos del presupuesto nacional en un segmento de la población escolar. Ante las restricciones presupuestarias del ajuste, distribuyó el dinero en un universo vinculado con la pobreza, donde estas fueron más eficaces (por disminuir el número de escuelas) y más "necesarias" por sus comunidades ser más desprovistas. Favoreció de este modo la tarea de las escuelas, de los docentes y los alumnos.

Organizó una simbología propia que impuso y que logró ser reconocida por quienes estaban involucrados en él, optimizando más sus efectos, en la búsqueda por apoyo político y legitimando y sosteniendo al nuevo modelo de Estado que se estaba desarrollando en la Argentina: un Estado que ajustaba, pero se ocupaba de los pobres, de modo tutelar.

Transmitió, con su invectiva pedagógica, los valores que la Reforma Educativa quería dar a la educación: los del mercado.

La continuidad de políticas similares en la educación, muestra que el P.S.E. inauguró un antes y después en la educación argentina. El antes, la homogeneidad declamada, el después, la polarización educativa. Resta saber que cuestiones el después modificará; y cuáles mantendrá.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

ANDERSON, P. (1996) "Balanço do neoliberalismo" en SADER, E. y GENTILI, P. *Posneoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo. Editora Paz e Terra.

AUYERO, J. (1999a) "Performing Evita. A tale of two peronist women", en: *Journal of contemporary ethnography*, v. 27, n. 4, 461-493.

------(1999b) "Re-membering Peronism: An ethnographic Account of the Relational Character of Political Memory", en *Qualitative Sociology*, v. 22, n.4.

------(1998) "Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político", en *Apuntes de Investigación del CECYP*, Buenos Aires, Año II, n. 2/3, p.55-83, nov.1998.

AZNAR, L. (1995) "Ajuste, gobernabilidad y democracia. Sobre el neoliberalismo como doctrina y práctica de gobierno en la Argentina contemporánea", en SIDICARO, R. y MAYER, J.(comps.) *Política y sociedad en los años del menemismo*. Bs. As. Oficina de Publicaciones del CBC. UBA.

BANCO MUNDIAL. (1996) *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington. WB.

------(1986) "El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política." Washington. WB

BIANCHETTI, G. (1996) "Los nuevos procesos de reestructuración social de inspiración neoliberal. Apuntes para el análisis de las políticas educativas del menemismo", en *Contexto e Educação*. Editora UNIJUI, N. 41, p.79-99.

BIRGIN, A, DUSSEL, I. y TIRAMONTI, G. (1995) "Programas y proyectos en las escuelas" en *Contexto e Educação*. Editora UNIJUI, N 40, p.26-48.

BOBBIO, N. (1996) *Liberalismo y democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.

BOWEN, J. (1992). *Historia de la educación occidental*. Barcelona, Ed. Herder.

CARLI, S. (1998). "Infancia y sociedad. La mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares de educación", en PUIGGRÓS, A. (dirección) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*.Bs. As. Galerna.

CARNOY, M. (1994) *Estado e teoria política*. Campinas. Papyrus Editora.

CASTEL, R.(1998) *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis. Vozes.

------(1995) "Desigualdades sociales y vulnerabilidad social". (Mimeo).

CEPAL.(1992) *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Sgo. de Chile.

CHIARA, M. (1998) "Luces y sombras sobre el clientelismo. Notas sobre los textos y algunas preguntas en torno de la implementación de las políticas sociales" en *Apuntes de Investigación del CECYP*. Buenos Aires, Año II, N. 2/3, p.114-120, nov.1998.

CORAGGIO, J. (1997) "Las propuestas del Banco Mundial para la educación." en *La educación según el Banco Mundial.Un análisis de sus propuestas y métodos*. Bs. As. Miño y Dávila, p. 11-68.

CORRALES, J. (2000) "Aspectos políticos das implantações de Reformas Educativas" en *Documentos No. 14. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL)*

DEMO, P.(1995) *Política social, educação e cidadania*. Campinas. Papirus

------(1997) *Cidadania tutelada y cidadania assistida*. Campinas. Editora Autores Associados.

DRAIBE, S. (1992) "As políticas sociais no neoliberalismo" en *Revista da USP. Dossiê Liberalismo-Neoliberalismo*, São Paulo,n. 17, mar./abr./may. 1993, p.86-101.

DUPAS, G. (1999). *Economia global e exclusão social. Pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. Rio de Janeiro. Paz e terra.

DUSCHATZKY, S. y REDONDO, P. (2000) "El plan social educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas" en DUSCHATZKY, S. (comp) *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Paidós, p.121-185.

DUSSEL, I., TIRAMONTI, G. y BIRGIN A. (1998) "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular: Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina", en *Revista de Estudios del Curriculum*.v. 1,n. 2, p.132-158.

FERNANDEZ, M. et. alii. (1997) *La argentina fragmentada. El caso de la educación*. Bs. As. Miño y Dávila-IICE.

FERNANDEZ SOTO, S. (2000) "Regímenes políticos y sistemas de políticas sociales en la Argentina actual: una perspectiva histórica" en HINTZE S. (comp.) *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Bs. As. C.E.A.Eudeba, p.67-91.

FIEL (1993). "Propuesta de descentralización de la Educación Elemental y Media" en *Descentralización de la escuela primaria y media. Una propuesta de reforma*. Edic. FIEL.

FONSECA, M. (1998) "O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro" en *Revista Faculdade de Educação*, U.S.P. São Paulo, v.24, n.1, p.37-69.

------(1997)"O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira" en OLIVEIRA, D., org. *Gestão democrática da educação*. Petrópolis. Vozes.

FORUM DA SOCIEDADE CIVIL DAS AMÉRICAS.(1999) *Políticas sociais compensatórias no Mercosul*. C.E.P.I.A.

FORRESTER, V. (1997) *O horror econômico*. São Paulo. Editora de la U.N.E.S.P.

GANDULFO.A. (1991) "La expansión del sistema escolar argentino. Informe estadístico." En PUIGGROS, A (dir.) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Bs. As. Galerna, p. 309-337

GIL, I-J-P C. (2000) ."O mito da descentralização do ensino: o caso chileno".Disertación de maestría. Facultad de Educación-Universidad de São Paulo.

GORENDER, J. (1997). "Dossiê Globalização", en *Estudos Avançados*. São Paulo, v.29, n 11, p. 311-395.

GRASSI, E., HINTZE, S .y NEUFELD; M. (1994) *Políticas sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Bs. As. Espacio Editorial.

HARVEY, D.(1989) *Condição pos-moderna*. São Paulo. Loyola.

HINTZE, S.(comp.) (2000). *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Bs. As. Centro de Estudios Avanzados-EUDEBA.

ISUANI, Ernesto. (1992) "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Bs. As., IDES v.32, n.125. p.107-118.

------(1991) Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable? en *El estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Bs. As. Miño y Dávila, p.9-26.

-----y TENTI, E. et. al.(1989) *Estado democrático y política social*. Buenos Aires. EUDEBA.

ISUANI, Fernando (1998) *Regulación y autonomía en las organizaciones. El caso del Plan Social Educativo en el GCBA*. Tesis de maestría en administración pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires (mimeo).

LAUGLO, J. (1996) "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación" en Pereyra, M., Gómez, A y Beas M.(comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Ediciones Pomares Corredor, p.168-207.

LAURELL, A. (1995) "Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo", en LAURELL, A (comp.) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo. Cortez, p. 151-178.

LOPEZ, Artemio (2000) *Distribución de ingreso. Gran Rosario. Evolución Años 1998 y 1999*. Bs. As. Equipos de Investigación Social.

------(1998) *Situación de la población pobre en la Argentina*. Bs. As. Equis.

LO VUOLO, R. et. alii. (1999). *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Bs. As.-Madrid. Miño y Dávila Editores-CIEPP.

----- y BARBEITO, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Bs. As. Miño y Dávila Editores. CIEPP. 2a. edición.

MARSHALL. T.H. (1967a). *Ciudadanía, clase social e status*. Zahar editores. Rio de Janeiro.

------(1967b) *Política Social*. Zahar editores. Rio de Janeiro.

MINUJIN, A. et. alii. (1991). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Bs. As. Unicef/Losada.

O' CONNOR J. (1977) *U.S.A: A crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.

OFFE, Claus.(1995) "Un diseño no productivista para las políticas sociales" en *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*. Bs. As. Miño y Dávila, p.83-107

OSLAK, O.(1997) *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Bs. As. Planeta.

PINTO, J. (1995) "Menemismo y conservadurismo" en SIDICARO R. y MAYER J. *Política y sociedad en los años del menemismo*. Bs. As. CBC-UBA.

PLOTKIN, M. (1994). "La Fundación Eva Perón o el largo brazo del régimen" en *Mañana es San Perón*. Bs. As. Ariel, Cap. 7. p.215-255.

POLANYI, K. (1980) *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro. Campus.

PUIGGROS, A y DUSSEL, I. (1999) "Fronteras educativas en el fin de siglo: utopías y distopías en el imaginario pedagógico" en PUIGGROS, A. et. al. *En los límites de la educación. Niños y jóvenes del fin del siglo*. Rosario. Homo Sapiens.p. 7-23.

QUERRIEN, A.(1974) *Estudios elementales sobre la escuela primaria*. Madrid. La piqueta.

REDONDO P. y THISTED S. (1999). "Las escuelas "en los márgenes".Realidades y futuros." En PUIGGROS, A. et. al. *En los límites de la educación. Niños y jóvenes del fin del siglo*. Rosario. Homo Sapiens. p. 143-192.

REPETTO, F. (1998) "Notas para el análisis de las políticas sociales" en *Perfiles latinoamericanos*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 7, n° 12.p.53-83.

-----et. alii. (2000) "Descentralización de políticas sociales. Informe de avance" (mimeo).

RIFKIN, Jeremy. (1996) *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho*. São Paulo, Makron books.

RODRIGUEZ NOBOA, P. (1992) "Renovadas orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la región". CEPAL, 3° Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe., Santiago de Chile.

------(1991) "La selectividad como eje de las políticas sociales" en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile. N 44,p.56-62

ROUQUIE, A. (1991). "Estilos de autoridade e mecanismos de dominação: caudillos, caciques e clientelas", en *O extremo occidente: introdução à América Latina*. São Paulo, EDUSP. Cap.7, p. 216-230.

ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Bs. As. Manantial.

SADER, E. (1999) "Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século" en *Pós-neoliberalismo II. Que estado para que democracia?*. Petrópolis. Vozes-Clacso.

SCOBIE J. (1977) *Buenos Aires del centro a los barrios 1870-1910*. Bs. As. Solar-Hachette.

SIDICARO, R. (1995) "Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995" en BORON, A. et. alii. *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires. El cielo por asalto.

SCANS (1992) *Lo que el trabajo requiere de las Escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2000. Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

SOJO, A. (1990) "Naturaleza y selectividad de la política social". *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile. N.41, p.183-199.

STAHL, K.(1994) "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". *Revista Nueva Sociedad*. Caracas. N 131, p.48-71, may./jun..

SPOSATI, A. et.al. (1987) *Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras. Uma questão em análise*. São Paulo. Cortez.

TENTI E. (1991). "Pobreza y política social. Más allá del neosistencialismo". en *El estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Bs. As. Miño y Dávila, p. 89-135.

----- (1989) *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención I*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina

----- (1987) "Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina". *Boletín informativo*. Techint No. 248. Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. (1998) "Reestructuración del sistema educativo en la tensión del cambio y la permanencia de las tradiciones políticas" en *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A. Bs.As. EUDEBA. N 12-13. p.103-126.

----- (1997a) "O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação". Em *Cadernos de Pesquisa*. S.P.Fundação Carlos Chagas. Nº 100, p. 79-91.

----- (1997b) "Los imperativos de las políticas educativas de los 90" en *Revista da Faculdade de Educação*. U.S.P. v.23. nº 1/ 2 , p.49-69.

TOLEDO, E. (1995) "Neoliberalismo e Estado" en LAURELL; A., org. (1995) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. Sao Paulo. Cortez, p. 71-89.

TORRES, C. (1997) *Las secretas aventuras del orden. Estado y educación*. Bs.As. Miño y Dávila.

----- (1995) "Estado, privatização e política educacional. Elementos para una crítica ao neoliberalismo" en GENTILI, P. (org.) *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis. Vozes.

TORRES, Rosa M. (1997) "¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial." en *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Bs. As. Miño y Dávila, p.71-161

VIEIRA, E.(1992) *Democracia e Política social*. Sao Paulo, Cortez-Autores Asociados.

VILAS, C.(1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, IDES, v.36. N 144.p.931-951.

WEILER, H. (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra, M., Gómez, A y Beas M.(comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Ediciones Pomares Corredor, p.208-233.

LEYES Y NORMAS.

- M.C.Y.E.- Resolución Ministerial N° 561, 17 abril 1997.
- C.F.C.Y.E.. Resolución N° 29/93.(disponible en <http://www.me.gov.ar>)
- C.F.C.Y.E.. Resolución N°33/93.(www.me.gov.ar)
- C.F.C.Y.E. Resolución N° 56/93(www.me.gov.ar)
- Ley Federal de Educación, N° 24.195.(www.me.gov.ar)
- Pacto Federal Educativo (www.me.gov.ar)
- (1995) *Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica.*
- (1992) *Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur.* Serie Perspectiva Internacional. Bs.As.

DOCUMENTOS:

- Declaración Mundial de Educación para todos, en MCYE, (1998) Calidad, equidad y Pertinencia. Documentos de referencia, Seminario Regional de Programas Compensatorios en Educación. Bs.As.
- Declaración de la Cumbre de las Américas (id).

Producidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación:

- Conozcamos la Ley.* s/d
- Aplicar la ley, transformar la escuela.*s/d
- En el aula.*s/d.
- (1993) Revista "Zona Educativa".N° 3. (www.me.gov.ar)
- (1999a) Revista "Zona Educativa". N° 35.(www.me.gov.ar)
- (1999b) *Enseñar el futuro.*(www.me.gov.ar/EEF.)
- (1999c) *La educación argentina en la sociedad del conocimiento.* (www.zona.mcy.gov.ar/EAC/SPA/home.html.)

Elaborados por el Plan Social Educativo:

Seminario Regional de Programas Compensatorios.

- Mejor Educación para todos. Programas compensatorios en Educación de la República Argentina:1993-1998. (1998). 187págs.

Plan Social Educativo:

- P.S.E./FUNDARED (1999) *Evaluación del Plan Social Educativo.*-
- P.S.E./FUNDARED (1999) *Informe sobre repitencia.* Primer informe. Fase extensiva. Datos sobre la muestra de escuelas de proyecto 1. Documento de distribución interna (mimeo).
- P.S.E. (1998) *Sistematización de los resultados del operativo de seguimiento realizado en el año 1997 en 877 escuelas del proyecto "Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas del nivel inicial y de la educación general básica"* Mimeo.
- El Plan Social Educativo:* www.gopher.mcy.gov.ar:70/00/plansoc/plan (25/05/99)
- El día a día de los proyectos en la escuela.* (1998) 186 págs.
- Ida y vuelta. Escritos pedagógicos.* No. 7. Experiencias para la retención escolar. (1998) 173 págs.
- Catálogo de materiales* producidos por el Plan Social Educativo. S/f. 91 págs.

- Criterios fundamentales de diseño de las acciones complementarias (sic) en educación. (www.mcy.gov.ar/pl.soc. 25-05-00)
- Cuatro años de políticas compensatorias.(www.mcy.gov.ar/pl.soc 25-5-99)
- Plan social educativo. (www.mcy.gov.ar/pl.soc 25-05-99)

Del Programa I:

- Presentación general .Programa I. Mejor educación para todos. (mimeo, s/f, circa 1995) 24 págs.

Del Programa I. Proyecto 1:

- Para trabajar mejor. Manual Operativo 1995. Nivel primario.(1995) Proyecto 1, Programa I. 121 páginas.

Serie EXPERIENCIAS. Por una escuela para todos:

- No. 1. Turconi, Cristina. "Intentamos un cambio". (sin fecha).12 págs.
- No. 2. Solla, Silvia. "La escuela de la villa...yo la quiero"(sin fecha) 16 págs.
- No.3. sin autor. "Cuando los chicos quieren ir a la escuela" (sin fecha) 24 págs.
- No.4. sin autor. "La retención escolar en el ámbito rural: una práctica con historia". (sin fecha) 24 págs.
- No.5. sin autor. "El plurigrado en escuelas urbanas: una estrategia de retención para alumnos con sobreedad". (sin fecha) 24 págs.

Serie ENCUENTROS. Por una escuela para todos.

- No.1. (sin nombre, sin fecha)104 págs. Tema: realización de los proyectos de retención.
- No.2 (sin nombre, sin fecha) 24 págs. Tema: análisis de tres experiencias de retención.

Serie PERFECCIONAMIENTO DOCENTE.

- Golzman, G. et. al.-(1996) Educación General Básica. Area de Lengua. Jornadas I y II. 72 págs.
- Educación General Básica. Area de Lengua. Jornadas III y IV. 67 págs.
- Educación General Básica. Area de Lengua. Jornadas V y VI. (1996) 122 págs.
- Educación General Básica. Area de Lengua. Jornadas VII y VIII. 109 págs.
- Educación General Básica. Area de Lengua. Jornadas IX y X 156 págs.

- León M. et. al. (1996) Educación General Básica. Area de Matemática. Jornadas I y II.68 págs.
- Educación General Básica. Area de Matemática Jornadas III y IV 104 págs.-
- Educación General Básica. Area de Matemática JornadasV y VI 88 págs
- s/a (1996) Biblioteca del Docente. 24 págs.

s/a (1996) Biblioteca de los Alumnos. Propuestas de interacción con los libros. 24 págs.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AMADASI, E. (1999) "La pobreza en la Argentina" en Comisión Nacional de Cáritas. *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la Argentina*. Buenos Aires, BONUM.

ANDER-EGG, E. (1995) *Introdução ao trabalho social*. Petrópolis. Editora Vozes.

BANCO MUNDIAL (1997) *O estado num mundo em transformação*. Washington. WB.

BOBBIO, N. et. alii. (1986) "Descentralização e centralização" en *Dicionário de política*. Brasilia. Edit. U. de Brasilia, p. 329-334.

BORGIANI, E. y MONTAÑO, C.(orgs.) (2000). *La política social hoy*. São Paulo.Cortez Editora.

BORON, A. (1995) "A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal" en Sader, E y Gentili, P. *Posneoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo. Editora Paz e Terra."

CARLI, S. (1995) "El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Educación Nueva" en PUIGGROS, A (dir) *Historia de la educación argentina. III*. Bs.As. Galerna, p. 99-160.

CONNEL; R. (1995)."Pobreza e educação" en GENTILI, P. (org.) *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação.*, Petrópolis, Vozes.

CORAGGIO, J. (s/f.) Economía y educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90. CEAAL. Sgo. de Chile.

DEMO, P.(2000) *Educação pelo avesso. Assitência como direito e como problema*. São Paulo. Cortez Editora.

DUSCHATZKY, S. (comp). (2000) *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Paidós.

FITOUSSI, J.P. y ROSANVALLON P. (1997) *La nueva era de las desigualdades*. Bs. As. Manantial.

FLEURY, S.(1998) " Política social, exclusión y equidad en América latina en los 90".Trabajo presentado en el seminario "Política social, exclusión y equidad en Venezuela en los 90.Balance y perspectivas. mayo de 1998. FONVIS, INDES-BID. en:

GENTILI P. (comp.) (1995) *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis. Vozes.

GERMANO, J.W. (1998) “Pobreza e educação: o avesso da cidadania” en *Serviço social e sociedade*. Ano XIX, Nº 57.

HAYEK, F. (1976) *Camino de servidumbre*. Madrid. Alianza editorial.

JACINTO, C. (1999) *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos*. Enfoques y tendencias en América Latina. Paris. IPE-UNESCO.

KRAWCZYK, N., CAMPOS M. y HADDAD S. (orgs.) (2000). *O cenário educacional latinoamericano no limiar do século XXI. Reformas em debate*. Campinas. Editora autores asociados.

LO VUOLO, R. (comp.) (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Bs. As. CIEPP-Miño y Dávila.

MACPHERSON, C.B. “Ascensão e queda da justiça econômica” en KRISCHKE, P. (org.) *O contrato social ontem e hoje*. Sao Paulo. Cortez, 1993.

MUÑOZ IZQUIERDO, C. et. al. (1995) “Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXV.n. 4, 4º trimestre.

O’CONNOR J. (1989) *El significado de la crisis. Una introducción teórica*. Madrid. Ed. Revolución.

PORTANTIERO J.C. (1999) “La sociedad civil en América Latina. Entre la autonomía y la centralización”. En *Escenarios alternativos. Revista de análisis político*. Año 3. n.6.p.131-146.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F. (2000) “Du Pan au Plan de Justice Sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires”, en *Les Annales de la recherche urbaine*.n.86, p.132-143.

REPETTO, F. (2000) “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90”, en *Desarrollo económico*.v. 39,n. 156, ene/marzo, p.597-617.

RIVERO, J. (1999) *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Bs. As.-Madrid. Miño y Dávila

ROSANVALLON, P. (1997) *A crise do estado providência*. Editora UnB, Editora UEG, Goiânia-Brasília.

SADER E. y GENTILI, P.(1996) *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático*.Río de Janeiro. Paz e Terra.

SEP. “Rezago educativo y programas compensatorios” en *Revista latinoamericana de estudios educativos*. México, V. XXV,n.2, 2º trimestre 1995, p.132-145.

SILVER, H. (1994). "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas", en Revista internacional del trabajo. V.113, N. 5-6, p. 607-662.

TEDESCO, J. (1970) *Estado y sociedad en la Argentina 1880-1900*. Bs. As. Pannedille.

TENTI, E. (1999) "La acción solidaria y la cuestión social contemporánea". En *Escenarios alternativos. Revista de análisis político*. Año 3. n. 6.p.131-146.

------(1991).*Cuestión social y respuestas públicas en la Argentina de hoy*. (mimeo)

------(1991).*La escuela vacía*.Bs. As. UNICEF LOSADA

Otros documentos del P.S.E:

- Tercer ciclo EGB, Escuelas Rurales. Presentación del Proyecto.
- Tercer ciclo EGB, Escuelas Rurales. 7º año. Ciencias sociales. Cuaderno del docente Nº 4.
- Tercer ciclo EGB, Escuelas Rurales. 8º año. Tecnología. Cuaderno de trabajo Nº 2.
- Tercer ciclo EGB, Escuelas Rurales. 8º año. Matemática. Cuaderno de trabajo Nº1.
- Proyecto 7. Tercer ciclo EGB, Escuelas Rurales. Cuaderno del Responsable de sede. Versión preliminar actualizada a enero de 1998.
- El ABC de las Becas estudiantiles.
- Mejorar la retención en la Escuela Secundaria. Acciones focalizadas de retención. Cuaderno 2.
- Mejorar la retención en la Escuela Secundaria. El proyecto institucional de retención. Cuaderno 3.
- Subproyecto "atención a escuelas hogar/albergue".
- S/D: "Las prioridades pedagógicas de lengua y matemática en el primero y segundo ciclo de la E.G.B".
- S/D.Las prioridades pedagógicas de la escuela. Tercer ciclo. EGB.

INDICE

RESUMEN	3
ÍNDICE DE CUADROS	9
SIGLAS UTILIZADAS.....	10
INTRODUCCIÓN.....	11
LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO LIBERAL	12
GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y EXCLUSIÓN.....	18
Los fundamentos del nuevo modelo de Estado: el neoliberalismo	19
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO DEL ESTADO EN LA ARGENTINA.	26
PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS.	32
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS SOCIALES Y ASISTENCIA.	36
LA CUESTIÓN SOCIAL: DE LA ASISTENCIA A LAS POLÍTICAS SOCIALES	36
Asistencia, beneficencia, filantropía. Génesis de la cuestión social.	36
Primeras políticas sociales.....	42
El modelo norteamericano de lucha contra la pobreza.	46
LAS POLITICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	49
Las políticas sociales y asistenciales en la Argentina.....	51
LAS POLITICAS SOCIALES EN EL FIN DE SIGLO	56
Focalización, asistencia y descentralización.....	59
CAPÍTULO 2: EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO	70
LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA.....	70
La Reforma Educativa: la década de los años 1990.....	73
Las políticas compensatorias: el Plan Social Educativo	81
EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	83
Algunas precisiones metodológicas: Contexto y Fuentes.....	83
Análisis de los datos	85
1.El Plan Social Educativo como política social destinada a los pobres.....	86
2. El Plan Social Educativo como política de legitimación: contención social y búsqueda de apoyo	

político.....	123
3. El Plan Social Educativo y la lógica de la Reforma Educativa.....	142
CONSIDERACIONES FINALES.....	172
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	178