

Políticas Públicas en Educación. La implementación de políticas compensatorias en la provincia de San Luis.

BOGINO, Claudia Marisa

Lic. en Administración. Mgter en Economía y Negocios.
Rectora Instituto Superior Nuestra Señora del Carmen
claudiabogino@hotmail.com

VEGA, María Victoria

Lic. en Ciencia Política.
Profesora responsable Instituto Superior Nuestra Señora del Carmen
vikivega@gmail.com

RESUMEN

A partir de la década del 90 del siglo pasado se materializan en América Latina una serie de profundas transformaciones en el plano político, social y económico. Las reformas se traducen en una redefinición de las funciones del Estado y de las políticas públicas frente a la crisis de los Estados de Bienestar y al surgimiento de posturas que defienden la lógica del mercado, sostenidas especialmente por organismos internacionales de crédito.

En el plano de las políticas públicas se modifican los paradigmas que sustentaban la intervención del Estado en el plano de los derechos básicos del ciudadano, pasando de condiciones de universalismo a la noción de focalización. En educación se implementan políticas compensatorias como estrategias de intervención del Estado nacional sobre escuelas desfavorecidas, como el Plan Social Educativo (PSE). Al considerar que los alumnos de los sectores postergados tienen menos posibilidades de acceder y permanecer en la escuela, esta política permitiría a través de la distribución de recursos materiales, como equipamiento y libros de texto, mejorar las condiciones de “educabilidad” de los mismos, esto en función de las recomendaciones del Banco Mundial.

En el año 2006 se sanciona la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 que amplía la obligatoriedad de la educación secundaria y modifica la estructura del sistema. El nuevo paradigma educativo apunta a la recuperación de lo común y la reconstrucción de lazos sociales abordando las desigualdades a través de la redistribución, “dar más a los que menos tienen”, como lo establece el Documento Base elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación. En ese marco, el Plan Integral de Igualdad Educativa (PIIE) se constituye en una política pública nacional dirigida a las escuelas primarias que atienden a poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de todo el país.

Palabras Clave: Políticas públicas – Focalización – Contextos de vulnerabilidad – Inclusión

ABSTRACT

Since the 90s of the last century a series of profound changes in the political, social and economic level started to develop in Latin America. These transformations implied a redefinition of the State roles and public policies during the crisis of the Welfare State and the emergence of positions that support the market logic, especially reinforced by international lending agencies.

In terms of public policies, paradigms that defended State intervention suffered an important modification at the level of basic civil rights, going from universalistic conditions to the notion of focalization. In Education, compensatory policies were executed as intervention strategies of the National State on underprivileged schools, such as the Plan Social Educativo (PSE). Considering that students of the neglected sectors are less likely to enter and remain at schools, this policy would allow, through the distribution of resource materials as textbooks and equipment, the improvement of "educability" conditions, based on World Bank recommendations.

In 2006, the National Education Law Nº 26.206 was passed and it extended the obligatory of Secondary School and modified the structure of the system. The new educational paradigm was focused on the recovery of “the common” and the reconstruction of social relations, appreciating inequalities by the redistribution idea, “giving more to those who have less”, as it is stated in the Base Document made by the National Education Ministry. In this context, the Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) constitutes a national public policy oriented to primary schools to assist Unsatisfied Basic Needs (UBN) population in the country.

Key words: public policies – focalization – vulnerable contexts – inclusion

... *“la canónica formulación de cuanta educación haría falta para mejorar la equidad bloqueó el espacio para formular la opuesta: la de cuanta equidad sería necesaria para mejorar la educación”*

María del Carmen Feijoó (2003)

Introducción

A partir de la década del 90 del siglo XX se materializan en América Latina una serie de profundas transformaciones en el plano político, social y económico. Las reformas que comenzaran a definirse desde los años '70 se traducen, entre otras cosas, en una redefinición de las funciones del Estado y de las políticas públicas frente a la crisis de los Estados de Bienestar y al surgimiento de posturas que defienden la lógica del mercado, sostenidas especialmente por organismos internacionales de crédito.

En el ámbito de las políticas públicas se modifican los paradigmas que sustentaban la intervención del Estado en el plano de los derechos básicos del ciudadano, pasando de condiciones de universalismo a la noción de focalización.

En este escenario la educación, reconocida como derecho a garantizar por el Estado según la Constitución Nacional y las leyes que organizaron el sistema educativo argentino, ve también afectada sus lógicas de funcionamiento. La noción de homogeneización, que marcara el ideario educativo nacional a partir de la sanción de la Ley 1420 en 1884 y que durante un siglo definiera el funcionamiento de las instituciones educativas, es puesta en cuestión a fines del siglo XX.

Frente a los profundos cambios del contexto en que se implementa la política educativa, se inicia la discusión en cuanto a la efectividad de los criterios universalistas en la atención de las necesidades de los ciudadanos, habilitando el espacio para la implementación de nuevas formas de intervención estatal.

El contexto de fragmentación social que Isuani (2002:16) caracteriza por la presencia de *“...una pluralidad de actores incapaces de agregar sus intereses, la cultura de la microsolidaridad y la debilidad del concepto de Nación como ideario colectivo”* cuestiona la capacidad de las instituciones respecto al logro del vínculo social.

En este escenario de fragmentación y desigualdad surgen políticas compensatorias como estrategias de intervención del Estado nacional sobre escuelas desfavorecidas, como el Plan Social Educativo (PSE).

Al considerar que los alumnos de los sectores postergados tienen menos posibilidades de acceder y permanecer en la escuela, esta política permitiría a través de la distribución de recursos materiales, como equipamiento y libros de texto, mejorar las condiciones de “educabilidad” de los alumnos en acuerdo con las recomendaciones del

Banco Mundial.

En el año 2006 se sanciona la Ley de Educación Nacional N° 26.206 que amplía la obligatoriedad de la educación secundaria y modifica la estructura del sistema educativo nacional. En relación a los programas sociales los Documentos Base del Ministerio de Educación de la Nación refieren a un nuevo paradigma que asigna a la educación un papel central en la construcción de una sociedad más justa y en la reconstrucción de lazos sociales.

Para el logro de estos fines se propone abordar las desigualdades a través de la redistribución, “dar más a los que menos tienen”, tal la propuesta del Plan Integral de Igualdad Educativa (PIIE) que constituye una política pública nacional dirigida a las escuelas primarias que atienden a poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de todo el país.

Transcurridas dos décadas desde la implementación de los primeros Programas Sociales destinados a estudiantes y escuelas en condición de pobreza, la información elaborada por organismos nacionales e internacionales (CIPPEC, IIEPE-UNESCO) da cuenta de un sistema educativo segmentado en función del nivel socioeconómico de los alumnos, rompiendo de esta manera el mandato fundacional de integración social de la escuela pública. Esta institución, considerada capaz de promover la cohesión social y garantizar la promesa de movilidad social se transforma en territorio de los sectores sociales empobrecidos mientras la educación privada se convierte en lugar de formación de los sectores de mayores ingresos.

Esto que se observa, ¿Pone en evidencia la incapacidad de las acciones llevadas a cabo en los últimos veinte años para garantizar el acceso a la educación y la inclusión social de las personas? ¿De qué instrumentos dispone el Estado para objetivar este derecho que a la vez es un medio para el ejercicio de la ciudadanía? ¿De qué manera se implementan políticas nacionales a nivel jurisdiccional cuando el centro de gestión de las decisiones centralizadas es la escuela?

Las políticas focalizadas

En relación a los sectores más desfavorecidos, el paradigma tradicional de las políticas públicas suponía, según Franco (1996) “...la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los en principio postergados, según se vaya disponiendo de recursos”. Por otro lado el nuevo paradigma, denominado “emergente” y asociado a concepciones de Estado de corte neoliberal, opta por asignar en la dimensión social más recursos a los más necesitados a través de la focalización.

Focalizar en este marco es “...identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar programas con el objetivo de asegurar un impacto per

cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios” (Franco, 1990 y 1995).

En su análisis respecto al papel del Estado en la integración social, García Delgado (1998) plantea el desplazamiento del paradigma universalista en un escenario de desregulación y privatización, habilitando el espacio para la focalización como “...*efecto de la especialización de las políticas sociales*”. De esta manera la función del Estado sería la de compensar los desequilibrios que el funcionamiento de la economía de mercado puede generar, concentrando los esfuerzos sobre sectores de pobreza estructural.

Sin embargo autores como Duschatzky S. y Redondo, P. (2000) advierten sobre los riesgos de la focalización al plantear que una intervención de este tipo implica el abordaje de la desigualdad sin la interpelación a los procesos que la generan, a la vez que ubica a la pobreza como un fenómeno estadístico que puede ser tratada sólo en clave de distribución de recursos.

Las autoras refieren que las dificultades de la focalización se relacionan con la concepción de pobreza en la que se sostienen. Por un lado se considera a la misma como un problema individual que afecta exclusivamente a quienes la sufren y por otro lado que la solución sólo se centra en la asignación de recursos materiales.

Dice Duschatzky “...*la individualización de la pobreza se torna evidente cuando en vez de eliminar las condiciones de producción se mantiene a los sujetos en una posición subordinada que los limita a recibir las prebendas de los programas sociales*”.

El presente trabajo se interroga respecto a la potencia de la focalización para modificar de las condiciones de vida de la población objetivo, o por el contrario si la distribución de recursos materiales sólo se limita a la “invisibilización” de la pobreza y, como enuncia Vassiliades (2007) al “control del riesgo y el conflicto en sociedades cada vez más excluyentes”.

El Plan Social Educativo

El surgimiento de políticas compensatorias en educación marca en Argentina un quiebre respecto al ideal igualitario que signara la fundación del sistema educativo.

Frente a los escenarios de profundas transformaciones de la década del ‘90 y el desplazamiento del Estado hacia un rol subsidiario en las políticas sociales, irrumpen en el contexto de las escuelas algunos planes y programas que tienden a la compensación de las carencias de sectores socialmente desfavorecidos, como una manera de contención de la pobreza mediante la provisión de recursos materiales, que a la vez es un intento político de contener el conflicto social latente frente al ajuste.

El Plan Social Educativo (PSE) fue una política pública focalizada implementada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación mediante Resolución N° 323/94 y tuvo

vigencia durante el periodo comprendido entre 1993 y 1999. Sus objetivos, según los documentos oficiales eran: *“Lograr mejores aprendizajes conceptuales, procedimentales y actitudinales de las poblaciones con mayores necesidades; favorecer al ingreso, permanencia y continuidad de estos alumnos en la escuela, disminuyendo la repitencia y la deserción; apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad...”* Resolución 323/94. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Por otra parte, el plan se enmarca en la lógica de las propuestas del Banco Mundial para educación, que priorizan la provisión de materiales y libros de textos como instrumento de cambio en la educación. *“Casi todos los estudios demuestran que los libros tienen un efecto positivo en el rendimiento de los alumnos”* (Banco Mundial, 1995) y en base a estos supuestos el PSE *“...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”* (Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, 1999)

La novedad de esta política fue la articulación entre los distintos niveles de gobierno y las escuelas utilizando como criterio de focalización el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Aunque las jurisdicciones provinciales debieron tomar decisiones a fin de incorporar las acciones del PSE a sus políticas y programas educativos, el Estado Nacional, a través del Ministerio de Cultura y Educación se reservó la gestión del Plan, explícitamente identificado con la Presidencia de la Nación.

El Plan Social Educativo en la Provincia de San Luis

En la provincia de San Luis, y según el Informe de Provincias Argentinas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el PSE tuvo efectos limitados en su cobertura. Por un lado la política de inversiones del Gobierno Provincial llevada a cabo previamente a la implementación del Plan, había permitido la erradicación de las escuelas rancho y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura de los establecimientos educativos, por lo tanto en ese aspecto el aporte del Plan no fue significativo en comparación a otras jurisdicciones provinciales.

De acuerdo a los datos del mismo organismo las partidas más importantes fueron las asignadas a equipamiento escolar, que incluía la provisión de libros y materiales didácticos, capacitación docente y, a partir de su implementación en 1997, el Programa Nacional de Becas.

Dada la magnitud de la inversión y la vigencia del Programa que se escinde del PSE y continúa vigente aún después de 1999, el análisis se centra en el Programa Nacional de

Becas y su impacto en la Provincia de San Luis.

El Programa Nacional de Becas se implementó por Resolución 1284/97 del MCyE, y se definió como “...un programa de acción compensatoria en educación, de carácter permanente que se desarrollará en escuelas de todas las jurisdicciones que atienden a poblaciones de sectores carenciados”, según consta en los considerando del referido documento. En el mismo se establece además que los destinatarios eran “los alumnos pertenecientes a familias de precaria condición socioeconómica” definida en los mismos documentos por el nivel de ingresos familiar menor a \$ 500.

En este punto es importante destacar la significativa responsabilidad que se le atribuyó a las escuelas en la implementación del Programa, en tanto tuvieron a cargo el proceso de inscripción, la confección del registro de aspirantes, el seguimiento pedagógico de los alumnos, el desarrollo de proyectos institucionales focalizados en la retención y el armando de legajos de los becarios, con información actualizada.

Las escuelas participantes del Programa se determinaban en función de la matrícula y los referentes jurisdiccionales eran los responsables de realizar el alta administrativa de las mismas frente a los organismos del Ministerio de Educación de la Nación. La provincia se dividió en 12 circuitos urbanos y 8 circuitos rurales cada uno de los cuales estaba bajo la coordinación de una Escuela Cabecera. A la ciudad de Villa Mercedes le correspondieron los circuitos urbanos III y IV, que incluían un total de 20 escuelas.

Para acceder al beneficio de la Beca los postulantes debían cumplir los siguientes requisitos: ser argentino nativo o por opción; tener entre 13 y 19 años; estar cursando el 3º Ciclo de la Educación General Básica o el Polimodal, haber promocionado el año inmediato anterior (ya que si el alumno repetía el curso la posibilidad de acceder a la beca se reducía a la disponibilidad de vacantes), haber obtenido un promedio general no inferior a siete en el año lectivo previo e integrar una familia en situación de precariedad socioeconómica condición que cumplían aquellas cuyo ingreso familiar total fuera menor a \$ 500 por mes.

El cupo de beneficiarios por provincia se calculaba en función de una ponderación que consideraba: a) la diferencia entre la matrícula del nivel primario y del nivel medio, b) la promoción de alumnos con sobreedad en el nivel medio c) el porcentaje de la matrícula del 8º año que culmina el 10º año, d) un cupo de becas por escuela, e) un cupo por grado escolar y la selección de escuelas según la matrícula (mas de 300 alumnos) para que fueran seleccionados al menos un 3% de la matrícula, a fin de garantizar el impacto institucional.

El cupo asignado a la provincia en función de estos indicadores representó el 1,26 % del total de becas distribuidas a nivel nacional en el periodo comprendido entre 1997 y 2002,

Los beneficiarios recibían una asignación anual de seiscientos pesos pagadera en dos cuotas percibida por los tutores designados mediante la entrega de órdenes de pago a

cambiar en el Banco de la Nación Argentina, según lo establecido por la Resolución 827/98 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

El proceso de selección de los beneficiarios se realizaba mediante la aplicación de un sistema de indicadores ponderados que determinaban la situación social de los alumnos, denominado Índice de Precariedad. La información surgía de una encuesta realizada a cada uno de los aspirantes y su grupo familiar y de una entrevista posterior a aproximadamente un 20% de las familias, seleccionadas al azar.

Una vez finalizado el proceso se procedía la elaboración de un “orden de mérito” de aquellos aspirantes que habían sido seleccionados. Este procedimiento tenía sus complejidades, expresadas por los mismos involucrados en la tarea. Uno de los Responsables Administrativos del Programa manifiesta:

“La mayor dificultad era elaborar el listado de beneficiarios porque pasaba que tenías a dos familias con la misma condición de pobreza y te veías obligado a dejar a afuera a una de las dos; o sea chicos en la misma situación de vulnerabilidad que quedaban fuera del beneficio...”

Puede considerarse entonces que una de las limitaciones del Programa fue su cobertura. Frente a los elevados índices de desocupación y subocupación alcanzados en el país y en la provincia en el momento de la implementación del Plan, las restricciones de cobertura dejaron fuera del beneficio a un amplio sector de población que encuadraba en el perfil de población objetivo.

De hecho, el personal administrativo de las escuelas entendía que la Beca era una forma de evitar el abandono de la escuela ya que este ingreso permitía resolver otras necesidades más básicas que, como relata una Preceptora de la Escuela Cabecera de la ciudad de Villa Mercedes

“...Éramos conscientes que la plata que recibían los padres, los responsables del cobro, no se utilizaba para libros y cuadernos, sino para comprar comida. Los días de entrega de los cheques venían las madres con dos o tres niños pequeños, seguro que el dinero no se gastaba en educación...”

Las escuelas se transformaron así en el lugar donde cientos de familias encontraron recursos para la subsistencia, con independencia de su sentido pedagógico y su misión de transmisión de la cultura. Se pasó de esta manera de la idea de alumno a la noción de beneficiario, de “asistido” en palabras de Dutchatzky, con la connotación que queda reflejada en la palabra de una Profesora de Polimodal que afirmaba:

“...cuando evaluábamos había que tener una consideración especial con los “becados”, si no aprobaban las materias con una muy buena nota perdían la beca; sabés lo que es pensar que dejaste a un chico sin ese ingreso. Era sentir que lo expulsabas, que la única alternativa posible era hacer changas...”

“...teóricamente las escuelas con becarios debían implementar proyectos de retención que serían acompañados por equipos técnicos de Nación, en realidad era más trabajo para los docentes y directivos, porque nunca se tuvo el acompañamiento de los Ministerios”. Docente de Educación Polimodal

El Programa Integral para la Igualdad Educativa

El Programa Integral para la Igualdad Educativa fue creado en el año 2004 por Resolución 316 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en la órbita de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Está destinado principalmente al *“...fortalecimiento de aquellas instituciones educativas urbanas y urbano-marginales de educación primaria y de EGB 1 y 2 que atienden a niñas y niños en mayor situación de vulnerabilidad social en todo el territorio del país”*.

El proceso de selección de los establecimientos se inicia a nivel nacional, donde se elabora el primer listado de escuelas de acuerdo a índices de vulnerabilidad según la Resolución 177/02 del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) La norma estableció que *“el 85 % de la inversión pertinente se distribuirá conforme a la cantidad de alumnos de Inicial, E.G.B., Polimodal y Terciario no Universitario y establecimientos, y porcentaje de coparticipación; b. El restante 15 % se distribuirá como adicional entre las Jurisdicciones que resultare necesario a los efectos de: b.1) asegurar el mínimo equivalente al indicador de Coparticipación; b.2) compensar la situación de las que presentan los indicadores de vulnerabilidad más desfavorables”* (Resolución 177/02 CFCyE)

La distribución inicial tuvo una cobertura del 6% de las escuelas estatales del país que tenían como mínimo una matrícula de más de 300 estudiantes, requisito fijado en la Resolución 316/04 del MECyT

La distribución territorial de las escuelas beneficiarias marca una contradicción ya que las regiones que presentaban mayores dificultades sociales y económicas (NOA y NEA) no son las que resultaron con mayores porcentajes de escuelas beneficiarias. Por el contrario la Región Centro (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba) concentra el 43% de las escuelas beneficiadas, justamente por ser la región de mayor concentración demográfica de acuerdo al criterio establecido para la selección.

En la Región de Cuyo, la provincia de San Luis, incorpora al Programa al 6,4% de sus escuelas (23 en total) que concentran el 15,5% de la matrícula.

A partir de su implementación el número de escuelas beneficiarias fue aumentando cada año, salvo en 2009 y 2012, donde no se registran nuevas incorporaciones. En el año 2012 (último periodo con información disponible) el total de escuelas asciende a 3.999 según datos del Ministerio de Educación de la Nación, Mapa Educativo.

El propósito central del PIIE es “reorientar los esfuerzos y concentrar los recursos en las escuelas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad del país” de esta manera “se intenta por medio de la dotación de recursos materiales y simbólicos a las escuelas, fortalecer la tarea central de la institución escolar: la enseñanza”. A partir de la identificación de situaciones problemáticas el Programa plantea los siguientes objetivos.

- Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Acompañar y apoyar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares.
- Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de la profesionalización docente.
- Promover acciones educativas vinculadas al entorno escolar para conformar comunidades de aprendizaje
- Diseñar e implementar redes interinstitucionales e intersectoriales y desarrollar estrategias de atención e inclusión de los niños que están fuera de la escuela.

El PIIE en la Provincia de San Luis

Como se mencionara en párrafos anteriores y de acuerdo a lo establecido por la Resolución 316/04 del CFCyE, el proceso de selección de los establecimientos participantes se inició a nivel nacional. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación elaboró el primer listado de escuelas en función de los valores que cada una registraba en el índice de vulnerabilidad. Correspondió, en una segunda etapa, a la Jurisdicción determinar cuáles de los establecimientos del listado nacional sería incorporado efectivamente al PIIE

A fin de la implementación del PIIE las provincias debieron constituir equipos conformados por un Referente encargado de la coordinación de las acciones relacionadas con el Programa y Asistentes Pedagógicos que articulaban las acciones llevadas a cabo en las escuelas. La forma de organización de los equipos quedó a criterio de cada jurisdicción ya que dependía de la cantidad de escuelas y de las diversas realidades locales. En la provincia la estructura está encabezada por un Coordinador General y dos Asistentes Pedagógicos.

San Luis tenía al momento de la implementación del Programa 21 escuelas PIIE a las que se incorporaron posteriormente 33 escuelas durante el periodo 2005-2010 (último año en que se habilitaron incorporaciones al Programa en la Provincia). La ciudad de Villa Mercedes tiene actualmente 10 escuelas beneficiarias.

A los fines del logro de los objetivos del Programa el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología elaboró los documentos que especifican los procedimientos administrativos y diseñan los formularios a completar para la solicitud de fondos y la rendición de cuentas de los subsidios.

Un aspecto que surge de las entrevistas realizadas a los actores directamente involucrados en el Programa es la valoración positiva en relación al PIIE

La directora de una de las escuelas afirma: “...el equipamiento que compramos nos permite trabajar las propuestas pedagógicas de otra manera, hay más entusiasmo en los chicos y en los docentes”.

“En este caso ser PIIE te permite disponer de fondos que de otra manera nunca llegarían a la escuela, además podemos elegir entre todos a que le damos prioridad” afirma una docente de primaria.

“Además de proponer otras formas de enseñar, también podemos ofrecerles a los chicos la posibilidad de otras experiencias, vos sabés que algunos no conocían el cine, así que los llevamos para el día del niño y estaban felices, eso también es igualdad”. Palabras de Directora

“...y si. . . nuestros chicos tienen un rótulo que es difícil de cambiar, son “pobres” y por lo tanto no está garantizado que puedan aprender. Vienen de familias que tienen muchas necesidades, no sólo económicas sino también se sienten excluidos por una sociedad que margina y estigmatiza”. Afirmación de una docente de primaria.

“Es muy gratificante ver el empeño que los equipos de gestión ponen en llevar adelante el Programa, hay mucho compromiso y valoración por parte de las escuelas beneficiarias. La idea es aprovechar todos los recursos que vengan de Nación” Estas apreciaciones pertenecen a un referente provincial del Programa.

Continuidades y rupturas

La lectura de los documentos oficiales y el análisis de la implementación de las políticas referidas permite reconocer en las mismas algunas líneas comunes en cuanto al paradigma de intervención en que se sostienen.

El Plan Nacional de Becas fue una política social compensatoria y focalizada diseñada a nivel nacional destinada a redistribuir oportunidades educativas a través de la entrega de recursos materiales a niños y jóvenes pertenecientes a sectores vulnerables.

Se observa aquí la vigencia del principio de equidad difundido en el contexto Latinoamericano de la década del 90, en un intento de compensar diferencias en las condiciones de partida de los alumnos de sectores más pobres; con prescindencia del análisis de los condicionantes económicos y políticos que originan los desequilibrios sociales y regionales.

De acuerdo al marco referencial el PIIE es una política compensatoria y focalizada del Ministerio de Educación de la Nación, sostenida en el principio de equidad en cuanto a los destinatarios, lo que entraría en contradicción con la noción de igualdad y el reconocimiento de la educación como derecho social, que el mismo Documento enuncia en su presentación.

El citado Documento, elaborado por el Ministerio de Educación, Ciencia y

Tecnología parte de la afirmación:

“...la prolongada crisis que viene afectando a nuestro país ha repercutido sobre la situación de millones de argentinos que han visto deteriorarse sus condiciones de vida y otros han sido condenados a integrar las ancha franja de la pobreza” y continua: *“...en este escenario de fragmentación e injusticia social, la población más desfavorecida encuentra en la escuela un lugar de posibilidad para sus hijos”* (MECyT, 2004)

El diagnóstico atribuye el deterioro de las condiciones de vida a una crisis lo que supone que concluido dicho periodo, cabría esperar automáticamente una mejora en la condición de vulnerabilidad en que se encuentran amplios sectores sociales.

En este punto pareciera más apropiado hablar, como plantean Grassi, Hintze y Neufeld (1994) de *“...la instauración de un nuevo modelo de acumulación que implica profundas transformaciones estructurales”*. Para los autores este modelo incluye en su definición las condiciones de informalidad y desprotección laboral, el desempleo y como consecuencia, la pobreza pudiendo de esta manera afirmar que más que una crisis se trataría del surgimiento de un nuevo momento en la evolución del capitalismo y que por lo tanto la posibilidad de mejora en las condiciones de vida de los sectores mas pobres no estaría garantizado a pesar de la intervención estatal.

En la modificación incorporada por la Res. 451/02 de MECyT al Plan Nacional de Becas estableció la necesidad de la *“...entrega de textos escolares y la asistencia técnica a los docentes para facilitar el trabajo especializado para la enseñanza a alumnos en desventaja social y educativa, a través de proyectos institucionales de retención”*.

De esta manera se incluyen las prácticas de enseñanza y los procesos de aprendizaje como objeto del Programa a fin de garantizar la permanencia y promoción de la población *“en riesgo pedagógico”*, suponiendo que por sí solos los recursos pueden modificar condiciones sociales de origen.

Por otro lado la implementación del PIIE reconoce como una necesidad *“...la fuerte intervención del Estado en la educación de las jóvenes generaciones, garantizando la escolaridad básica, fomentando la escolarización temprana y proveyendo oportunidades para la formación integral y el desarrollo social para el conjunto de la ciudadanía”*, pero los esfuerzos acordados entre el Estado Nacional y los Estados provinciales están dirigidos a *“atender los sectores sociales en situación de vulnerabilidad”* sosteniendo que *“la igualdad educativa es constitutiva de la igualdad social”*.

La enunciación refiere por un lado al conjunto de la ciudadanía y a la educación como factor significativo para el desarrollo, pero por el otro el Estado se responsabiliza por los sectores en situación de vulnerabilidad excluyendo de las políticas a los ciudadanos que no

encuadren dentro de los parámetros de medición de la misma.

Otra consideración refiere a los beneficiarios del Programa: las escuelas a las que asisten niños en condiciones de mayor vulnerabilidad. Del Documento se puede inferir un desplazamiento de responsabilidades desde el Estado hacia los sujetos e instituciones, lo que siguiendo a Vassiliades, A. (2008) hablaría de una mutación de sus funciones de garante del derecho a la educación.

El Documento Base establece “...cada escuela es responsable de elaborar una iniciativa pedagógica que defina un plan de trabajo en respuesta a una necesidad, aproveche los recursos existentes e incluya a otros actores”. De esto se desprende la absoluta responsabilización institucional e individual por los logros académicos prescindiendo de un análisis más profundo de las condiciones sociales en que se desarrolla la acción educativa.

En el plano de las rupturas el PIIE se enmarca en una política no sólo educativa, sino que involucra a otras áreas y ministerios, con la pretensión de mejorar las condiciones de vida de los sectores de población en situación de pobreza. El logro de este fin implica la definición de un nuevo modelo de gestión de políticas educativas que establece la atención intersectorial de la infancia, en un abordaje conjunto de cuestiones como la atención alimentaria y sanitaria, la erradicación del trabajo infantil y la disponibilidad de recursos materiales en las escuelas.

Las políticas implementadas en los últimos treinta años de la historia argentina han dejado profundas marcas en el contexto social. Este impacto se hace visible hoy en la institución escuela y en la posibilidad de logro de su objetivo central, la transmisión de la cultura.

Escenarios de fragmentación y desigualdad interpelan a los sistemas educativos y en consecuencia al Estado, en su capacidad para dar respuestas frente a situaciones que inhabilitan la posibilidad del ejercicio de los más elementales derechos humanos, entre ellos la educación entendida como bien social.

El diseño e implementación de planes y programas desarrollados desde el Estado para la atención de las necesidades de los sectores más vulnerables, pareciera mantener, frente a la desigualdad, una lógica más de tipo paliativa que la intención de un cambio real en la posición social de los sujetos educativos.

En este contexto de exclusión, la implementación de políticas focalizadas obliga a abrir el debate respecto al riesgo que implica el desplazamiento de la idea de derechos a la de beneficio. Este se profundiza cuando las políticas tienen sólo una finalidad compensatoria, sin poner en cuestión los factores que dan origen a escenarios de desigualdad y vulnerabilidad.

La definición de pobreza y la identificación de la población objetivo utilizada por las

políticas focalizadas se apoya sólo en datos cuantitativos del ingreso o del consumo, de modo que es reduccionista en tanto refiere al bienestar material dejando de lado en el análisis aquellas cuestiones relacionadas a la degradación social y el quiebre de las relaciones solidarias propias de los tiempos actuales.

Bibliografía

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos UNESCO. Jomtien, Tailandia (1990)

Duschatzky, S.; Redondo, (2000) *Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas, en Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad.* Editorial Paidós. Buenos Aires

Elichiry, N (2011) *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización.* Noveduc libros. Buenos Aires

Franco, R. (1996) *Los paradigmas de la Política Social en América Latina.* CEPAL

----- (1995) *Focalización y pobreza en Serie Cuadernos de la CEPAL N° 71.* CEPAL. Santiago de Chile

García Delgado, D. (1998) *Fragmentación y exclusión en Estado - Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio.* Editorial Ariel. Colección Tesis. Buenos Aires

Grassi, Hintze y Neufeld (1994) *Crisis y ajuste estructural.* Editorial Espacio. Buenos Aires.

Isuani, A. (1992) *Política Social y Dinámica Política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejo problemas?* en Revista Desarrollo Económico N° 125

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1998). *Mejor educación para todos.* Programas compensatorios en educación de la República Argentina

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1994) Resolución 323/94

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1997) Res. 1284/97

Ministerio de Ciencia, Cultura y Educación de la Nación (2004) Res. 316

Ley Nacional 26.206. República Argentina (2006). "Ley de educación nacional"

Vassiliades, A. (2008). *Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa.* En Educación, lenguaje y Sociedad. Vol.5. N° 5. Facultad de Ciencias Humanas. UNLP

Vior, S. (2008) *La política educacional a partir de los '90 en Educación, lenguaje y Sociedad.* Vol.5. N° 5. Facultad de Ciencias Humanas. UNLP