

2º ENCUENTRO DE INVESTIGADORES DE CIENCIAS SOCIALES DE LA REGIÓN CENTRO OESTE

Título de la Ponencia: "Acciones Implementadas por el Estado para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad en la provincia de San Juan" ¹

Area temática: Estado, Mercado y Sociedad (empleo, globalización. Políticas pública, ONGs., pobreza y exclusión social)

Introducción

La Niñez y la Adolescencia conforman categorías diferenciales en las cuales niños y adolescentes son considerados titulares de derecho, tanto en su condición de personas como de miembros de un grupo étéreo fundamental para la sociedad. Sobre esta base los niños y los adolescentes se convierten en sujetos de protección a cargo de la familia y el Estado. Muchas de las dificultades que enfrentan al interior del espacio privado familiar se convierten en problemas sociales que demandan la intervención del Estado. Se transforman así en receptores pasivos de diversos programas de salud, educación, alimentación, protección.

Las modalidades de intervención del Estado en la vida familiar están íntimamente relacionadas con la condición económica y social de éstas. Las intervenciones más directas del Estado se concentran en los segmentos de menores ingresos, ya sea a través de la provisión de programas compensatorios destinados a paliar las carencias derivadas de la escasez de recursos, o de medidas consistentes en la separación del niño de su entorno familiar, cuando los tribunales y los órganos administrativos de atención a la familia determinan que se encuentran en alto riesgo.

La presente ponencia forma parte del proyecto "Acciones implementadas por el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para la atención de la niñez y la adolescencia en situación de vulnerabilidad, en la provincia de San Juan, año 2000-2001". Abordar el estudio de las acciones implementadas por la autoridad pública en el seno de la sociedad, significa abordar el estudio de las políticas públicas. Entendidas estas como el programa de acción de una autoridad pública, en este amplio campo se identifica el conjunto de políticas vinculadas al bienestar de los ciudadanos, es decir las políticas sociales.

El objetivo general que orienta la investigación es el siguiente: conocer las acciones y modalidades de intervención que se implementan desde el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para la atención de la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, su congruencia con el concepto de protección integral de la niñez.

¹ **Autores:** María Luisa Landini . María Eugenia Varela. Estela Delia Correa. Adriana Alime Ureta. Susana Shirley Giménez.

Institución: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

E-mail: mlandini@unsj.edu.ar

En la presente ponencia se desarrolla el abordaje de las modalidades de intervención desde el Estado en lo que respecta a políticas alimentarias y políticas educativas.

Las diferentes estrategias de intervención por parte del Estado quedan cristalizadas en los programas implementados desde las diferentes áreas de gobierno. De esta manera, a fin de abordar el objeto de estudio, se parte de la definición de los programas como unidades de análisis, ésta se fundamenta en la consideración de que los programas constituyen un elemento que cristaliza las visiones y orienta el accionar de la autoridad pública.

La selección de las unidades de análisis, los Programas Estatales Nacionales y Provinciales, se hizo considerando algunos criterios de vulnerabilidad, éstos permitieron el recorte en el universo de programas. Los criterios de vulnerabilidad definidos fueron los siguientes: bajo rendimiento escolar, repitencias frecuente, abandono escolar, deficiencia alimentaria.

La selección de los mismos se realizó concientes de la complejidad del objeto de estudio sin desconocer la existencia de otros criterios de vulnerabilidad y la posible superposición.

De esta forma quedaron definidas las Unidades de Análisis en los siguientes programas:

- ❖ Programas de Asistencia Alimentaria, que se implementan a través de la secretaría de Acción Social dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social del Gobierno de la Provincia. Estos son: PROSONU que comprende los sub-programas: comedores infantiles y comedores escolares. PRANI programa alimentario para niños de 2 a 5 años. Estos programas se unifican a partir del año 2000 en el Programa Nacional Unidos.
- ❖ El programa de Escuelas Prioritaria en el marco de Políticas compensatorias orientadas a la atención de niños en riesgo socioeducativo con dependencia directa del Ministro de Educación Provincial.

A fin de abordar la implementación de los programas se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios de distintos niveles de las diferentes áreas comprometidas.

Acciones Implementadas por el Estado **Programas de Asistencia Alimentaria**

Estudiar las modalidades de intervención implementadas por la autoridad pública en el seno de la sociedad significa abordar el estudio de las políticas públicas. Las políticas públicas constituyen un sistema de decisiones gubernamentales que a través de acciones u omisiones definen un problema de la realidad de uno o más sectores de la vida social. En el amplio campo de las Políticas Públicas puede identificarse al conjunto de políticas vinculadas al bienestar de los ciudadanos y a ellas se las denomina políticas sociales. Es posible identificar políticas sociales universales, políticas sociales asociadas a la seguridad social y políticas sociales destinadas a enfrentar la pobreza. La pobreza es un fenómeno multifacético, cuyo rasgo esencial es la exclusión de sujetos sociales al acceso de bienes materiales y no materiales, necesarios para la

satisfacción de sus necesidades determinadas social e históricamente. La situación de exclusión social genera situaciones de desigualdad que son caracterizadas y explicadas desde distintos enfoques, que conllevan diferentes valores, tradiciones y perspectivas e implicaciones de políticas. En América Latina las políticas sociales tuvieron una doble manifestación histórica: la beneficencia y la asistencia pública. La beneficencia como caridad laica y la asistencia pública en manos del Estado representada a través de aquellas acciones que tienen como fin atender a ciertas necesidades básicas de los sectores marginados y más vulnerables. Según Jordan “la vulnerabilidad de los pobres radica en la no pertenencia a grupos organizados de interés dentro de una economía de mercado” La situación de vulnerabilidad se presenta en un contexto de exclusión social de tal modo que el enfoque de exclusión social permite incluir análisis de tipo contextual. De igual modo, la complejidad de las desventajas sociales puede ser explicada con el concepto de exclusión social, no así con el concepto de vulnerabilidad, ya que éste no abarca procesos de naturaleza estructural que superan a los individuos, como el funcionamiento del mercado laboral o el sistema desigual de acceso a servicios básicos. Considerar a los grupos beneficiarios de políticas sociales por parte del Estado, sólo como grupos vulnerables, corre el riesgo de considerarlos como víctimas pasivas y legitimar políticas asistenciales. Las diferentes concepciones teóricas frente a la pobreza orientan distintas modalidades de intervención, tales como: Políticas Sociales Asistenciales, Paliativas o Compensatorias, Políticas Sociales de Inversión en recursos humanos, Políticas Sociales de Promoción.

Descripción de programas de asistencia alimentaria

En el marco de los programas de asistencia alimentaria que contemplan la distribución gratuita de alimentos, es posible distinguir diferentes modalidades. Una modalidad es la distribución de alimentos para consumo fuera del hogar, como es el caso de comedores escolares y comedores infantiles. Y otra forma es la distribución de alimentos para el consumo dentro del hogar, como es el caso de donación de leche o módulos alimentarios para la familia.

En la provincia de San Juan la asistencia alimentaria en sus orígenes, comprende el Programa Materno Infantil destinado a niños de 0 a 2 años, consistente en la distribución de leche para el consumo dentro del hogar y el Programa Social Nutricional que refuerza la alimentación de los niños en edad escolar, en el ámbito de la escuela. A partir del año 1983 y a modo de prueba piloto se comienza a implementar el Sub-programa de Comedores Infantiles destinado a niños de 2 a 5 años, franja etárea que no era cubierta por los programas existentes.

De esta forma el PROSONU, Programa Social Nutricional, queda conformado por el sub-programa Comedores Infantiles destinado a cubrir la franja etárea de niños de 2 a 5 años y el sub-programa Comedores Escolares destinado a la franja de niños de 5 a 14 años. Simultáneamente en la provincia con el propósito de organizar y transformar el sistema de comedores infantiles en

centros de cuidado infantil surge PRANI, Programa Nutricional Infantil. Este programa prevé un sistema de capacitación para las madres y un refuerzo alimentario a través de entrega de cajas con alimentos a niños asistidos regularmente en los comedores

En el año 1984 fueron 59 los comedores distribuidos en los diferentes Municipios, con 2355 beneficiarios, este número se ha incrementado progresivamente ante la situación de exclusión social en la que se encuentran sumidas numerosas familias. Según datos del Ministerio de Salud y Acción Social al año 2000 son 337 los comedores infantiles que funcionan en la provincia, con una cobertura de aproximadamente 11.859 niños, siendo igualmente insuficiente la asistencia alimentaria en razón del aumento desmedido de la demanda

En el ámbito de la educación el espacio de ejecución de programas alimentarios los constituyen los comedores escolares, diseñados como un servicio de apoyo a las acciones pedagógicas, cuyo objetivo central es asegurar el alimento que cubra las necesidades nutricionales básicas de los niños en edad escolar. Los destinatarios son niños de 5 a 15 años procedentes de comunidades carenciadas, de nivel educativo primario. Actualmente la asistencia del programa cubre en los 19 departamentos un total de 244 escuelas y una atención de aproximadamente 78 mil alumnos beneficiarios.

Con el propósito de superar dificultades tales como superposición de programas, duplicación de esfuerzos y altos costos operativos, se planifica la unificación de los programas existentes y a partir del año 2000 se comienza a implementar una nueva modalidad de intervención en las políticas sociales alimentarias, a través del Programa UNIDOS. El nuevo Programa propone reemplazar la modalidad de prestaciones fragmentadas o focalizadas que caracterizaban a las políticas hasta ese momento, por acciones que contemplen a la unidad doméstica o familia.

Actualmente la modalidad de distribución gratuita de alimentos es la que predomina en los distintos programas alimentarios, con carácter de política focalizada para población en riesgo social o carenciados.

Implementación de programas de asistencia alimentaria

Gestión de la política

La gestión en el campo de las políticas públicas es la puesta en marcha de proyectos o programas, que delineados desde la autoridad gubernamental, definen la alternativa de solución propuesta para un problema social determinado. Es posible en el campo de la gestión pública identificar diferentes dimensiones, en el caso particular de los niños objeto de nuestro análisis, la dimensión política es la definición de acciones gubernamentales de asistencia o promoción que apuntan a la alimentación, la contención, el control y la educación de los niños. La dimensión jurídica normativa en el caso de la niñez está dada por la Convención Internacional de los

Derechos del Niño. Lo político – normativo alcanza su máxima concreción a través de diferentes agentes y niveles de autoridad que conforman la dimensión técnico administrativa y el beneficiario. En la gestión de los programas alimentarios, dos escenarios quedan configurados: el escenario de la administración pública y el escenario de los beneficiarios y su organización en torno al programa. En los dos escenarios los agentes involucrados se relacionan a través de un entramado de reglas formales e informales, entre las cuales algunas resultan facilitadoras de las prácticas y gestión de la política y otras representan un conjunto de acciones obstaculizadoras de las mismas.

La gestión en el escenario de la Administración Pública

Analizada la gestión de los programas alimentarios en la dimensión política de lo público, se advierte como hasta el año 2000 las acciones implementadas por el Estado son claramente focalizadas y asistenciales, aun cuando en la letra escrita del programa se presenta como objetivo prioritario, la promoción de los beneficiarios. El programa Unidos cambia el concepto de "Sujeto de Necesidad" propio de políticas focalizadas por la expresión "unidades domésticas o familias". Esto implica un claro reconocimiento del Beneficiario como Sujeto Social que se desarrolla y potencia en grupos de pertenencia y no en forma aislada o sesgada por edad. Tanto en el programa PRANI como en el programa UNIDOS subyace una concepción integral respecto a la asistencia y atención del niño, que se evidencia en la necesidad de integrar a los adultos responsables a las acciones del programa, como también así, la visualización de la unidad doméstica como centro de protección y autogestión en la satisfacción de necesidades básicas de todos sus miembros. Sin embargo, la pobreza estructural ampliada durante estos últimos años aparece como el factor contextual que asociado a la gestión de los programas, ha provocado que los mismos terminen dirigiéndose a vastos sectores de la población e incluyendo a adultos en la distribución gratuita de alimentos. El beneficiario tal como es definido en la letra del programa, se desdibuja en la práctica, de tal forma que el papel del Estado se expande no solo en términos de asistencia sino también de control social. Con lo cual en el caso de los niños, ya no es el grupo de convivencia quien suministra el alimento y los contiene, sino es el Estado a través de distintos programas quien cumple con esta función. De tal manera que el Estado avanza sobre lo privado de la familia, en tanto es quien decide quienes serán alimentados, dónde y bajo que circunstancias. Con lo cual la concepción integral que se observa plasmada en la letra de los programas, comienza a modificarse en relación al contexto y el crecimiento de la demanda.

En la dimensión técnico administrativa de la gestión se inscribe la burocracia administrativa, que con los años tendió a participar en las políticas públicas con sus propios intereses y propuestas. Con una marcada tendencia a la rigidez y el encierro, el comportamiento burocrático administrativo tiende a actuar con lógica corporativa, generando espacios de poder y conflictos en las relaciones con la sociedad civil.

Pautas institucionales históricas han marcado un modelo de organización y funcionamiento centrado en la designación y permanencia de agentes y funcionarios, la superposición de

funciones y encierro de agentes administrativos de planta, en la realización de una misma tarea durante mucho tiempo, hace que la gestión se vuelva lenta y poco eficiente. Paralelamente la designación de pasantes en vistas a dinamizar y actualizar el funcionamiento administrativo se vuelve parte del problema en tanto a la burocracia ya existente se le suma una nueva organización. Se cristalizan de esta forma “burocracias paralelas” que profundizan luchas internas, en tanto que la historia en el cargo y la lealtad política del agente, legitima un poder que le permite la apropiación y manipulación de la información institucional, convirtiéndose en un factor facilitador u obstaculizador de la gestión.

Esta realidad da cuenta de cómo el Estado promulga disposiciones legales inspiradas en ideas progresistas de promoción y desarrollo, que al momento de su gestión se ven obstaculizadas por pautas culturales y luchas de poder que imposibilitan la articulación entre áreas, programas y acciones.

La gestión en el escenario de la organización barrial:

El último eslabón en la cadena de gestión de la política, es la distribución gratuita de alimentos en comedores infantiles. En la villa es donde se define el escenario de la alimentación a través de pautas culturales diferentes y luchas de poder entre agentes municipales y líderes barriales. El poder en términos de relación implica una complementariedad o asimetría entre partes. Quien decide o define que hacer, de que manera y bajo que circunstancias, es quien detenta el poder en una relación. Cuando las pautas culturales de quienes participan en esa relación no son las mismas, emerge la lucha por el poder, generándose situaciones de conflicto que suelen ser resueltas desde la confrontación o la negociación. Es tanto en el funcionamiento administrativo de la gestión del programa, como en la forma de participación de los beneficiarios en la distribución de alimentos, donde los contextos institucionales y las luchas de poder se ponen de manifiesto.

La organización barrial gira en torno a quien se erige como líder natural, quien la mayoría de las veces surge en razón de su vinculación política con el partido gobernante. El puntero político del partido que gana una elección, queda en una posición de cercanía con el poder político de turno, lo que le permite alcanzar ciertos beneficios y liderazgo en el espacio de la villa. El patrón de comportamiento en esta relación es el intercambio de favores. Esta es la razón por la cual los comedores infantiles en su mayoría funcionan en casa de beneficiarios, siendo el dueño de la misma el encargado de la distribución de los alimentos. En algunos casos es el mismo estado municipal el que construye el comedor en el espacio privado de la casa de algún puntero. Esto le otorga al encargado de la distribución de alimentos tal poder que le permite un manejo discrecional en la distribución de los mismos. Bajo esta posición el líder barrial negocia con el poder municipal y a la vez ejerce la “*dictadura del cucharón*” con sus pares, quienes frente al alimento tienden al apoderamiento o la sumisión.

La desesperación por una caja de leche, o la acumulación de bolsones con mínimas calorías, es la expresión de quienes se convierten en sobrevivientes en una situación donde la ausencia del

alimento presente, refuerza el sentimiento de carencia del alimento que no tendrán mañana. Para algunos el apoderamiento y el pedido, aparece como pauta recurrente de comportamiento. Para otros la no queja y la espera silenciosa son pautas que expresan la pérdida de sus derechos sociales. El alimento es el medio vital para la subsistencia y desarrollo individual de toda persona. Si la carencia en este sentido es grande se produce en términos de Ulloa el fracaso de la ternura social, la existencia humana transcurre en el sufrimiento, en la violencia, en la injusticia, quedando seriamente comprometida la imagen de sí de un sujeto, en el que prevalece la inseguridad y la dependencia. Las acciones del Estado a través de una gestión asistencial en los diferentes programas alimentarios, han cristalizado vínculos de extrema dependencia en los destinatarios, que influyen en las estrategias de vida y formas de organización en torno al comedor y la comida.

Conclusiones:

- Del análisis de las acciones implementadas por el Estado en la distribución gratuita de alimentos, puede inferirse que los conceptos de promoción y autogestión sustentados en los programas, al momento de su ejecución se transforman en asistencialismo y dependencia, sosteniendo viejas modalidades de intervención ya cristalizadas. Los obstáculos que se presentan a la promoción y autogestión se encuentran vinculados por un lado, a la situación contextual con un incremento desbordante de la demanda de alimentos desde los sectores excluidos, y por otro lado al comportamiento de distintos actores sociales y destinatarios. En la dimensión técnico administrativa se manifiesta la burocratización del sistema y las luchas por el poder que dificultan la ejecución de los programas en términos de promoción. El asistencialismo del Estado refuerza la relación de dependencia de los beneficiarios con los programas alimentarios, en razón de políticas sociales fragmentadas y focalizadas que reconocen beneficiarios y no sujetos sociales de derecho.
- Se evidencian comportamientos corporativos en el escenario de la administración pública del Estado, que obstaculizan la gestión de los distintos programas, a la vez que dificultan el cambio de mirada en relación a los principios básicos que sustenta la protección integral de la infancia.
- Los programas alimentarios, con una modalidad de intervención asistencialista, terminan operando sobre un sujeto de necesidad al que básicamente hay que controlar y alimentar. La promoción y autogestión quedan expresadas solo en la intención de las políticas, en las prácticas se refuerza la debilidad e imposibilidad de los destinatarios. De tal modo se legitiman formas concretas de intervención estatal en la vida de las familias de los sectores populares que asumen la forma de un paternalismo protector en el que a menudo se

confunden los abordajes propios del asistencialismo con funciones más afines al control social.

Acciones Implementadas por el Estado en Educación

Las estrategias que se propusieron como ejes principales del cambio en el sistema educativo con la Ley Federal de Educación, son la descentralización, sobre todo en la educación básica, implementación de mecanismo de evaluación de la calidad, extensión de la escolaridad obligatoria, cambio de los contenidos curriculares, priorización de la escolaridad básica, desarrollo de políticas focalizadas y mayor participación de la comunidad. (Filmus, 1995).

La descentralización educativa era reclamada ya desde el Congreso pedagógico (1984) como un mecanismo de autogestión integral de los establecimientos educativos a través de su comunidad. Este reclamo respondía al propósito de mejorar las condiciones del trabajo docente, elevar su calidad y promover mayores niveles de autonomía y participación de los actores escolares y a la vez contribuir a la adaptación de estrategias educativas a cada realidad local. Este proceso demandaría mayor inversión pública y mayor apoyo técnico profesional del Estado.

En la provincia de San Juan el proceso de transferencia de los servicios educativos nacionales iniciados en el año 1978 se terminó de concretar en el período 92-94.

La transformación estructural del sistema educativo implementada tiene como uno de sus objetivos principales la superación del problema de los altos índices de deserción escolar. Como parte de la transformación educativa se implementa el Plan Social Educativo a partir de 1993 con el objetivo de brindar asistencia material en escuelas con necesidades educativas importantes cuyos alumnos eran chicos en riesgo socioeducativo. La asistencia material consistía desde la provisión de materiales didácticos hasta la remodelación y construcción edilicia.

Entre los múltiples factores que inciden en el deterioro educativo Daniel Filmus (1998) señala, algunos exógenos al sistema, como el crecimiento de la desigualdad social y la pobreza, el repliegue del Estado en roles vitales de su función social, la crisis fiscal y los ajustes económicos entre otros; y otros vinculados directamente con la restricción de las inversiones en el área, con la naturaleza de las políticas educativas y con las estrategias elaboradas para su implementación.

Programa de Escuelas Prioritarias

El Programa de Escuelas Prioritarias, dentro de las políticas compensatorias, se diseña a partir del diagnóstico realizado por las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación, el cual indica que en las jurisdicciones con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, en el nivel primario las tasas de repitencia se cuadruplican y las tasas de sobreedad se duplican en relación a

las jurisdicciones más favorecidas; y en el nivel medio las tasas de abandono se duplican en relación a las jurisdicciones más favorecidas.

Frente a este problema este programa se fija como metas:

-Garantizar la inserción y permanencia institucional de los docentes más calificados en las escuelas prioritarias.

-Promoción de Proyectos pedagógicos e institucionales que garanticen una mayor retención de los alumnos en todos los niveles.

-Mejorar los resultados en los operativos nacionales de evaluación de calidad educativa.

Los Objetivos establecidos para alcanzar las metas son:

Lograr el mejoramiento de las escuelas más desfavorecidas integrando acciones de las ONGs, Organismo Nacionales e Internacionales.

Crear redes Interinstitucionales que favorezcan la vinculación entre las escuelas atendidas por el Programa.

Favorecer en los centros educativos la gestión autónoma según las necesidades de su población.

El programa Nacional de Escuelas Prioritarias tiene un diseño donde se combina la focalización con un enfoque de tipo integral que contempla la formación docente, la participación de docentes, familia y comunidad, así como el trabajo interinstitucional con ONG y organismos nacionales e internacionales, con un criterio de gestión asociada.

Frente a las limitaciones socioeconómicas de las escuelas seleccionadas y sus alumnos, las acciones propuestas en la planificación son: Asistencia mediante becas y comunicación con los padres, provisión de Infraestructura y equipamiento didáctico, atención preferencial a los alumnos a fin de garantizar que alcanzaran los niveles de salud y contención social necesarios para el desarrollo de los aprendizajes.

Frente a las limitaciones de capacidad de gestión del recurso humano docente, las propuestas comprenden: Capacitación a directivos y docentes en lo referido tanto a la gestión institucional como pedagógica. Promoción de innovaciones educativas (animaciones pedagógicas). Desarrollo y seguimiento de estrategias de trabajo desde los Institutos de Formación Docente.

Frente a las limitaciones de las instituciones del Estado para dar respuesta a las necesidades de los sectores más vulnerables se propone potenciar la participación y el compromiso solidario de todos los sectores articulando con organizaciones de la sociedad civil y de otras escuelas para el trabajo interinstitucional en red, de manera de potenciar la efectividad del trabajo. Creando redes Interinstitucionales que favorezcan la vinculación entre las escuelas atendidas por el Programa, y favoreciendo a los centros educativos con gestión autónoma según las necesidades de su población.

Los destinatarios son en el primer año 800 escuelas seleccionadas a nivel nacional, tendiendo a alcanzar una cobertura 5.500 escuelas en el plazo de 4 años, que prestarán servicios para Nivel Inicial, EGB y Polimodal.

Los criterios de Selección son:

- Escuelas situadas en zonas con altos índices de pobreza.
- Escuelas con alto porcentaje de alumnos provenientes de sectores de escasos recursos.
- Escuelas con elevadas tasas de repitencia y sobreedad.
- Escuelas con bajo rendimiento en las pruebas nacionales de evaluación de la calidad educativa.

En la implementación del programa se preveía seguir tres líneas:

La primera prevé la continuidad de la asistencia y provisión de materiales a las escuelas que eran atendidas por la Nación en los últimos años.

La segunda se ocupa de dar apoyo a las iniciativas de los Estado provinciales con la atención de las escuelas prioritarias seleccionadas en base a criterios relacionados con necesidades sociales y educativas.

Y la tercera línea tiene que ver con el desarrollo de nuevas acciones “integrales e intensivas” sobre las escuelas en peor situación social y educativa (núcleos prioritarios) en todo el país.

La figura estratégica para coordinar las acciones entre las escuelas prioritarias y el Ministerio, tanto a nivel Nacional como provincial es la de Asistente técnico pedagógico. Su función es la de detectar las necesidades y hacer un diagnóstico de la zona en que están ubicadas las escuelas prioritarias, detectar las necesidades y debilidades de la institución donde se va a insertar con la finalidad de organizar proyectos conjuntos con los directivos y docentes; supervisar, orientar y guiar la conformación de proyectos que atiendan a elevar el índice de la calidad educativa.

Cada institución debe elaborar un proyecto focalizado cuyos objetivos responderán a las necesidades específicas de la institución, al rescate educativo y el mejoramiento de los índices detectados en el diagnóstico. Se planifica el trabajo a través de temáticas transversales como salud, trabajo, asistencia social, con los chicos y sus familias para mejorar la calidad de vida.

Implementación del Plan Escuelas Prioritarias

Entre los actores sociales que intervienen en la definición del problema y la incorporación en la agenda de gobierno no se encuentran los propios beneficiarios, quienes tienen cada vez menor capacidad para constituirse en actores relevantes, ya que están inmersos en procesos excluyentes, en lo económico, en lo político y en lo social, que les quita la capacidad de participar en la demandas de políticas que satisfagan sus intereses.

Los actores que definen el problema y lo incorporan en la agenda gubernamental son los equipos políticos y técnicos profesionales, quienes poseen los recursos intelectuales y el poder de decisión para el diseño y la implementación de la política. El diseño, la planificación y el financiamiento del Programa Nacional de Escuelas Prioritarias es producto del gobierno nacional. Una vez definida esta política compensatoria para todo el territorio nacional la desagregación de las acciones para

su implementación corresponde al sector administrativo técnico provincial. En la gestión en esta última dimensión, se ven involucrados distintos agentes, funciones y niveles de autoridad y responsabilidad.

El organismo provincial responsable de la implementación del programa Escuelas Prioritarias es la Dirección de Inversión educativa, cuya infraestructura ha sido creada por el gobierno nacional "Ad Hoc" para la implementación de las políticas compensatorias desde el inicio del Plan Social Educativo. De esta Dirección dependen una diversidad de programas que se enmarcan en el plan de políticas compensatorias donde el diseño y el financiamiento de los recursos para su implementación se encuentran bajo la órbita del gobierno nacional.

El avance que se logró en la implementación del Programa Nacional de Escuelas Prioritarias en la provincia de San Juan, fue la selección de las escuelas prioritarias y la selección de asistentes técnicos pedagógicos. Las escuelas seleccionadas fueron las ya existentes para el antiguo Plan Social Educativo. La determinación de núcleos prioritarios se realizó en base a datos estadísticos aportados por la Dirección de Planeamiento del Ministerio. Uno de los principales obstáculos en el diagnóstico e implementación de políticas educativas en la provincia es la inexistencia de estadísticas educativas fidedignas.

La posibilidad de implementación de la política y su éxito queda sujeta a las condiciones de estabilidad del contexto. En el caso del programa aquí analizado, la inestabilidad política y económica, tanto a nivel nacional como provincial, determinaron la imposibilidad de su implementación.

Los principales obstáculos en la implementación del Programas Escuelas Prioritarias, se encuentra vinculado a las siguientes dimensiones:

La centralización en las decisiones de la política.

La centralización de las decisiones agrava las dificultades de la implementación, ya que no considera las particularidades de cada jurisdicción educativa y sus condiciones de factibilidad para la tarea.

Una consecuencia aparejada a la centralización es la disociación entre la organización central, responsable de la formulación de la política y distribución de los recursos materiales, y el aparato político, y administrativo técnico del gobierno provincial, responsables de la implementación. Este organismo del cual depende la implementación se presenta a la observación como "satélite" del Ministerio de Educación aún en su ubicación edilicia, los técnicos responsables desempeñan su función sin una buena coordinación con el resto del sistema. Cabe interrogarse cuál es el grado de compromiso de los funcionarios provinciales en la gestión de políticas elaboradas y supervisadas desde el poder central., considerando que la autoridad gubernamental es el actor principal de una política pública, y que entre los diferentes actores involucrados debe existir un consenso acerca del problema y las alternativas planteadas para su abordaje.

La lógica de los actores del cuadro administrativo técnico

Si bien la autoridad gubernamental es el actor principal no es el único jugador activo en la gestión, interactúa en este escenario con los actores del cuadro administrativo técnico entre otros. En la gestión de la política se encuentran involucrados distintos agentes, funciones, niveles de autoridad y responsabilidad.

El desconocimiento de la lógica con la que se formuló la política, por parte de los actores locales, lleva aparejado el predominio de las concepciones de estos últimos en las acciones para la implementación.

De esta forma uno de los ejes en la definición de la política, esto es, el enfoque integral del problema de los niños en riesgo socioeducativo y la integración de programas para evitar la superposición de los mismos, se presenta como un objetivo inviable ante la falta de diagnóstico a nivel provincial, la falta de coordinación entre los programas a nivel interinstitucional e intrainstitucional y por ende la imposibilidad de evaluación del impacto.

Se observa como el voluntarismo ocupa el lugar de la racionalidad en la lógica de la gestión.

“De acuerdo a lo que está a mi alcance, yo tengo mucha esperanza de que esto sea muy positivo, pero no nos olvidemos que como política educativa por ahí dependemos de ciertas situaciones que escapan a nuestra gestión. Ya en este momento estamos como en un flan, pero siempre se pueden hacer cosas, siempre que tengas un chico adelante se puede hacer algo, depende del compromiso que vos tengas. (Funcionaria responsable del programa)”

Inestabilidad política y crisis económica

Los supuestos subyacentes en la definición del programa dan cuenta de una concepción del niño como un sujeto de derecho pleno, lo que se plasma en metas y objetivos que apuntan un enfoque integral de la niñez. La implementación del programa se ve obstaculizada por la inestabilidad del contexto socioeconómico con ribetes históricos en nuestro país. El fracaso o la inestabilidad de la planificación original de esta política está sobredeterminada no solo por la política económica sino también por la inestabilidad política del gobierno.

El programa de escuelas prioritarias finalizó, a menos de un año de su inicio, sin haber terminado su implementación por un cambio de gabinete a nivel nacional en medio de una fuerte crisis económica.

Ante la inexistencia de un programa los nuevos funcionarios son los que imprimen el contenido a la política y su propio estilo de gestión. Las acciones indican una vuelta a las viejas políticas compensatorias, cuya modalidad de intervención es de tipo asistenciales

“Nosotros hacemos una fichita a las escuelas. Vamos a las escuelas, hablamos con el directivo o persona que esté a cargo de la institución. Le explicamos que nuestra visita es más que nada para hacer un relevamiento de todo lo que recibió, desde que se incorporó al Plan Social y hasta el momento. Hacemos un relevamiento de todo lo que sería el equipamiento institucional, ahí”

tenemos que ver televisor, video, radiograbador. Nosotros ya sabemos, porque llevamos la planilla y tenemos el control de quienes son los que recibieron, entonces queremos ver... (Funcionaria responsable del programa)

Las tradiciones imperantes en los estilos de gestión pública en materia social, condicionan las modalidades de intervención. El peso político de los actores estatales y el rol de la burocracia imprimen su sello en las formas y los contenidos de las políticas. El retroceso en la modalidad de intervención frente al problema de la niñez en riesgo socio-educativo se evidencia claramente en la lógica asistencialista. Esta vuelta a un criterio muy cuestionado cuenta con el apoyo de los funcionarios a cargo. La siguiente expresión lo refleja:

“es como que hemos vuelto un poquito a las acciones compensatorias. Y está muy bien. ¿qué se recibió? Miles de libros, videos, montones de recursos. Pero esos recursos, ¿fueron realmente usados?, ¿convenientemente para que esos aprendizajes den los resultados esperados. O sea la idea es que esos recursos que tenemos intensifiquemos su uso.

Existe un enfoque absolutamente fragmentado del problema educativo. Las acciones son acciones aisladas y su modalidad depende de la voluntad e iniciativa del funcionario, sin ser producto de planificación racional alguna.

Los recursos humanos asignados para la implementación del programa de escuelas prioritarias permanecen en el sistema estatal sin una redefinición de sus funciones, cristalizando nuevas capas en la burocracia del Estado.

Conclusiones

Las políticas compensatorias planificadas desde el ministerio de Educación de la nación se formulan básicamente con el objetivo de disminuir el fracaso escolar en los sectores sociales mas empobrecidos. Pero la centralización de las decisiones políticas y los recursos económicos, las decisiones tomadas sobre todo en función de la política económica, la inestabilidad política, los problemas que acarrea la falta de normas claras y la falta de recursos humanos locales formados para la gestión son algunos de los factores que terminan configurando el destino final de estas políticas.

La Ley Federal de Educación propone la descentralización como eje estratégico de toda la gestión educativa. Sin embargo, del análisis surge la centralidad en la decisión, los recursos y la gestión de la política, marcando la contradicción que implica las políticas pensadas centralizadamente en un contexto político administrativo donde todo pareciera apuntar a la descentralización de funciones.

Otra debilidad de origen de estas políticas, es la falta de actores e instituciones con poder suficiente para obtener mayores recursos públicos en la puja intra e interburocrática por la

apropiación del gasto social. Este factor clave está agravado por la sobredeterminación de lo económico por sobre todas las demás variables en el destino de las políticas sociales en nuestro país. La interrupción del programa de escuelas prioritaria se debió fundamentalmente al cambio de ministros en el marco de una profunda crisis económica, sin que se intentara rescatar las acciones encaradas hasta el momento, ni reformular o marcar algún plan de acción que tendiera a la consecución de algunos de los importantes objetivos previstos en el plan de escuelas prioritarias.

No obstante la sobredeterminación del macrocontexto en el fracaso del programa diseñado también se pueden observar factores que obstaculizaron la gestión.

El programa a nivel local adolecía de falta de diagnósticos del sistema educativo provincial, falta de verdadero acuerdo político entre el gobierno central y el gobierno local, como se evidencio en la carencia de verdadero respaldo a la gestión de dicho programa como así también el perfil de funcionarios elegidos para gestionar dichas políticas, entre otros.

La viabilidad de la política está condicionada por la participación en la toma de decisiones y acciones, de modo que la calidad de los recursos humanos que intervienen en la implementación y gestión son factores decisivos. En la implantación surgieron problemas por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa que pusieron al descubierto la capacidad de gestión local y el compromiso de las autoridades con la decisión y los objetivos planteados por el gobierno nacional.

Gestionar con otros, como se planteaba en el caso de la política analizada, suponía adaptar el programa a capacidades e intereses de los participantes; la construcción de consenso con actores estratégicos, como los docentes, la corresponsabilidad y el trabajo en red, como modo de apuntar a la eficacia horizontal y los modelos de gestión asociada. Pero en nuestro caso no hubo decisión para nuclear tanto a la Coordinación pedagógica de la Dirección de Inversión educativa, como a los maestros de las escuelas seleccionadas, a los supervisores escolares implicados, a los asistentes técnico pedagógicos, como a aquellos actores sociales con fuerte peso en la gestión de esta políticas sociales: entidades intermedias, redes de ONGs, grupos de expertos incorporados o no a la gestión pública. El programa, a pesar del discurso de funcionarios de turno, siempre fue pensado aislado y con acciones que más bien parecían tener como objetivo cumplir un requisito burocrático.

La falta de evaluación de todo el proceso contribuye a que la información que se produce a nivel local sirva para el manejo y control del programa desde la nación.

El rol de los organismos internacionales de créditos preocupados por el aumento de la pobreza y los problemas de legitimidad y gobernabilidad que esto acarrea, tuvo un peso decisivo a la hora de diseñar y financiar las políticas compensatorias en el marco de la aguda crisis fiscal que padecemos.

La lógica del control administrativo que imponen estos organismos puede ser un buen instrumento para la racionalidad del gasto y la eficiencia en contextos institucionales plagados de prácticas clientelistas como los nuestros, pero el objetivo de equidad es un desafío del que debe hacerse cargo la gestión política, en particular la provincial porque es ahí donde se juega el destino de las políticas, en las acciones concretas en las que se desagrega el diseño y la planificación original. La autogestión, la corresponsabilidad y la participación de la comunidad y de los distintos actores de la comunidad educativa son posibilitadas por la descentralización. Este es el sentido más productivo de esta estrategia pues permite el aprendizaje de los actores de nuevas formas de participación y gestión para afrontar los problemas que nos involucran a todos.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis: " Problemas Públicos y agenda de Gobierno" Grupo Editorial Porrúa – México 1990
- ALTAMIRA. "Hacia una revolución en el trabajo". Revista Realidad Económica N° 134. IADE. Bs.As. 1995.
- BUSTELO Eduardo MINUJIN Alberto "Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes" UNICEF Colección Cuadernos de Debate. Ed. Santillana Argentina, 1998.
- CANDIANO, Roberto: " Diseño de Programa Social" Material de autoinstrucción de la materia: Políticas Sociales – Taller de Gestión Social – Maestría de F.L.A.C.S.O. – San Juan año 2000
- ISUANI, Aldo: "Estado Democrático y Políticas Sociales" Ed. Universitaria 1989
- EROLE, Carlos (Compilador) " Políticas Públicas de Infancia: Una mirada desde los derechos" Ed. Espacio – Bs. As. 2001
- FELDMAN Silvio GARCIA MENDEZ Emilio "Los Niños que Trabajan" Cuadernos del UNICEF Argentina, 1997.
- ISUANI, Ernesto. TENTI, Emilio. LUMI, Susana y otros. "Estado Democrático y Política Social". Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1989. Argentina.
- KALUF Cecilia y MAURAS Marta "Regreso a casa. La familia y las políticas públicas" UNICEF Colección Cuadernos de debate Ed. Santillana, 1998
- GRASSI, Estela HINTZE Susana NEUFELD M. Rosa "Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural" Editorial Espacio, Buenos Aires, 1994
- LANDINI, María Luisa. "Niños y Adolescentes como sujetos de Derecho". En Revista Notas Sociológicas. Año II N° IV. Primavera del 2000. FACS. Universidad Nacional de San Juan. Argentina.

LANDINI, María .L. VARELA, María E. URETA, Adriana. CORREA, Estela. “Niños que desarrollan actividades como estrategias de supervivencia en la provincia de San Juan”. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. FACSO. Universidad Nacional de San Juan. Argentina. 1999.

LANDINI, María .L. VARELA, María E. URETA, Adriana. CORREA, Estela. “La subjetividad del niño que trabaja”. Revista PsicoPedagógica. Psicología y pedagogía de la persona Centro de Investigaciones Cuyo Año 4 N°4 Argentina. 1999.

Nuevas políticas de infancia y adolescencia en la Argentina. Consejo Nacional del Menor y la Familia. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Presidencia de la Nación. UNICEF. 2000

O DONNELL Guillermo TOKMAN Victor (compiladores) “ Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos” Ed. Piados Argentina 1999.

Organizaciones de la Sociedad Civil en el PROAME. Documento 1. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Presidencia de la Nación. ProAme Programa de atención de niños y Adolescentes en riesgo. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2001.

PILOTTI, Francisco. Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto. Serie políticas sociales. CEPAL. ECLAC. Naciones Unidas. Santiago de Chile, marzo de 2001.

PNUD/BID “El Capital Social Hacia la Construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina” EDILAB EDITORA S.A, Bs. As. 1998.

REPETTO, Fabián: “ Notas para el análisis de las Políticas Sociales: Una propuesta desde el Institucionalismo” Revista: Perfiles Latinoamericanos Año 7 N° 12 – México 1998

SCANDIZZO, Gabriel “Chicos en situación de calle”, en Políticas pública de Infancia. Una mirada desde los Derechos. Carlos Eroles y otros. Edit. Espacio Bs. As. 2001.

SUBIRATS, Joan: “ Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación” del libro: “ Gestión y Política Pública” vol. IV número 1 año 1995

SUBIRATS, Joan: “ La Administración Pública como problema” en Documentación Administrativa N° 224 – 225 - 1991

TAMAYO SÁEZ, Manuel: “ El análisis de las Políticas Públicas” Capítulo 11 del libro: “La Nueva Administración Pública” Editorial Alianza Buenos Aires 1998