doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 1

Introducción

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 2

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 3

Introducción

La Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, que depende de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación, tiene entre sus objetivos la promoción y realización de investigaciones sobre Estado y administración pública. A través de estos estudios, contribuye al robustecimiento de las capacidades institucionales del Estado, aportando conocimientos que optimizan la calidad de la gestión pública.

En ese marco se lleva adelante el Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas, que en esta primera edición 2006/2007 distinguió a las investigaciones realizadas por graduados de doctorados y maestrías que contribuyen a la innovación y el fortalecimiento de la gestión. En su evaluación, los jurados ponderaron la calidad de los trabajos recibidos; la originalidad de los estudios; la capacidad de análisis y la calidad teórico-metodológica; su relevancia teórica y/o práctica y sus aportes a la administración pública. Esta publicación compila las dos tesis de doctorado seleccionadas, que representan un insumo útil y valioso para distintas áreas de la administración pública, tanto nacional como provincial y municipal.

Estas dos tesis abordan temáticas distintas y utilizan perspectivas distintas. Pero en ambos casos, tanto en el análisis de las administraciones públicas de las provincias periféricas argentinas como en el estudio de la dinámica entre estructuras y agentes burocráticos en las políticas de educación y trabajo en Mendoza, se trata de investigaciones rigurosas y precisas. Es el tipo de investigaciones que este Premio se propone fomentar.

Esta publicación, por lo tanto, se propone como una herramienta de consulta permanente, en el marco de un proceso de reconstrucción de las capacidades del Estado. Un Estado activo y presente, promotor del desarrollo y garante de la equidad, debe ser también un Estado que estudie e investigue cómo fortalecer sus instituciones, y que aplique el fruto de este análisis en su funcionamiento cotidiano. Ése es el objetivo de esta obra.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 4

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 5

La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 6

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 7

"La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina"

HORACIO CAO

De los Melos a los Atenienses:

"¿Cómo podemos tener el mismo interés, nosotros en convertirnos en vuestros esclavos y vosotros en nuestros amos?"

Tucídides "*Historia de la Guerra del Peloponeso*"

"... prácticamente el único modelo de crecimiento que guía a las distintas economías regionales latinoamericanas gira en función de los mercados exógenos"

Carlos Sempat Assadourian "*Modos de Producción, Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*"

"Un sistema no se supera a partir de su centro, sino a partir de su periferia"

Samir Amín "*El Desarrollo Desigual*"

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 8

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 9

Índice

Prefacio 21

Introducción 23

Capítulo I 25
El marco conceptual: el Estado y el territorio

Capítulo II 35
La construcción histórica de la periferia Argentina.

Capítulo III 56
Las Provincias y el desguace del estado interventor

Capítulo IV 69
Las Fuerzas Orientadoras de Políticas en las Provincias del Área Periférica

Capítulo V 89
Orden Político y Administración Pública en las Provincias del Área Periférica

Capítulo VI 100
El caso San Juan

Conclusiones 117

Anexo I Características generales de los Estados Provinciales y de la organización federal de la República Argentina 125

Anexo II Principales características de la Provincia de San Juan 138

Anexo III Supuestos epistemológicos y metodología de trabajo 145

Bibliografía 151

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 10

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 11

Prefacio

El largo camino que involucró n la construcción de esta Tesis fue paralelo a la creciente atención que convocó estudios referidos a la cuestión federal y al papel de los niveles subnacionales de gobierno.

No siempre fue así. Cuando comencé a producir trabajos sobre la política en las provincias – fines de los '80 - los papers referidos al tema o eran parte de la ola neoliberal por reformar el ámbito fiscal del federalismo, o eran un largo recuento de las carencias provinciales, dirigidas a servir de coartada para una estrategia provincial de obtención de concesiones por parte del Estado Nacional.

Mi primer acercamiento al tema surgió hace más de quince años, al ganar el concurso que me permitió el ingreso como funcionario de carrera del Estado Nacional (Cuerpo de Administradores Gubernamentales). Como parte de este Cuerpo, desarrollé diferentes tareas relacionadas con la situación de los Estados y las Administraciones Públicas de las provincias con menor desarrollo relativo. Casi de una manera automática, mi vida académica también fue absorbida por la misma temática.

En particular, quería estudiar que papel jugaba el Estado y las Administraciones Públicas de las provincias periféricas en su reproducción como espacios notoriamente menos desarrollados. De la misma forma, me preguntaba porqué los diferentes programas dedicados a superar esta situación tenían tan pocos resultados.

Fruto de la observación in situ y de las charlas y discusiones con otros profesionales con los que compartí tareas, comenzaron a incubarse muchas de las ideas que hoy se plasman en esta tesis.

Dsde los primeros análisis que realicé me fue difícil escapar a la tentación de insertar estas reflexiones dentro de los grandes clivajes que han marcado la investigación y el pensamiento argentino en el último siglo y medio. Así, al plantear el tema de las provincias más pobres, no pueden esquivarse las sombras de Sarmiento – y sus ideas de transplantar la realidad Europea o norteamericana a ellas - de Hernández – preocupado por defender a las sociedades y clases más rezagadas – o de Alberdi – interesado en lograr un equilibrio entre la Nación y las Provincias, entre Buenos Aires y el Litoral, entre las provincias mediterráneas y el resto del país.

Del mismo modo, fue casi imposible dejar de analizar la situación como un conflicto entre actores y tradiciones ideológicas polarizadas: las referidas a impulsar una modernización excluyente enfrentada a una defensa del tradicionalismo retrógrado, la del ajuste perpetuo contra el clientelismo patrimonialista. Y, como los ilustrísimos autores que nombre en el párrafo anterior, me di cuenta que el desafío era encontrar la manera de terminar con el secular retraso a partir de generar una nueva articulación entre las agresivas fuerzas que llegan

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 12

desde las áreas más avanzadas y los recursos que aportan configuraciones sociales con algunos atributos más que centenarios.

Cuando empecé a desarrollar estas ideas, y el tema recibía una atención marginal, recibí el apoyo de una serie de instituciones que no quiero dejar de mencionar: el Centro de Políticas, Administración y Sociedad (CEPAS) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). No sólo hubo contención institucional; las revistas Realidad Económica (IADE) y Aportes (CEPAS), publicaron mis trabajos, y de alguna manera protegieron una perspectiva de investigación que, al revalorizar lo provincial e intentar construir un discurso alternativo al de las *provincias inviables*, por un lado, o la estrategia *demandista* de las *pobres provincias* por otro, era considerada como poco relevante o más aún, errada.

La baja presencia que en los últimas décadas tuvieron estos temas en la agenda de investigación, tienen su correlato en una pobre dotación de información estadística que se caracteriza por su fragmentación, su falta de unidad metodológica que impide las comparaciones, su excesiva agregación, etc. Aquí quiero hacer notar que las sucesivas crisis del sector público han incidido sobre su capacidad para la recolectar, elaborar y procesar datos. Tampoco debe olvidarse que cierta cultura política tiende a menoscabar la utilidad de tal información.

Bajo tales circunstancias, corresponde formular un reconocimiento a diferentes unidades que, en muy precarias condiciones de trabajo, producen información sobre provincias. Me refiero particularmente a la Unidad de Información Integrada (ProvInfo) del Ministerio del Interior, al Grupo Provincias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias y al INDEC -ambos del Ministerio de Economía- y al Consejo Federal de Inversiones.

En una dimensión cercana a la citada en el párrafo anterior, también merecen reconocimiento las instituciones y personas que recopilan y ponen a disposición de los investigadores documentos, aportes bibliográficos, estadísticas, etc. En este sentido, esta investigación le debe mucho a las bibliotecas del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Ministerio de Economía.

En el despliegue de esta actividad he consultado y tomado opiniones de muchas personas que trabajaron sobre la cuestión provincial desde el campo de la investigación, desde la política o desde la gestión pública. Es casi obvio remarcar que a través de estos escritos hablan muchos investigadores, profesores, gerentes públicos, funcionarios nacionales y provinciales, investigadores, o simples ciudadanos o usuarios de las Administraciones Públicas de las provincias periféricas con los que trabé cotidiana relación.

Es claro que esta interacción fue decisiva al construir mi propia perspectiva de análisis. Si bien es totalmente imposible nombrar a cada una de estas personas, quisiera reconocer explícitamente a quienes considero que más influyeron en este escrito.

En primer lugar quisiera nombrar al tutor de la tesis de doctorado, el Dr. Pedro Pirez, quien a lo largo de estos años leyó una cantidad fenomenal de escritos preliminares, toleró mis apuros, me formuló críticas profundas y me brindó caminos alternativos ante cada encrucijada.

Mi primera inserción en la problemática provincial se dio de la mano de un grupo de profesionales con los que mantuve una relación laboral y de amistadde amistad durante estos años: los licenciados Ángel Vaca, Sergio Mordacci y Raúl Benitez y el doctor Roberto Esteso A despecho de acercamientos y diferencias ideológicas, sus agudos comentarios y sus conocimientos desde adentro del funcionamiento del Estado fueron vitales para confrontar mis opiniones y para entender la dinámica del Sector Público Provincial.

Junto con Roxana Rubins, a lo largo de los '90, publiqué una docena de trabajos sobre el tema provincial. Muchas de las ideas desarrolladas en esta investigación surgieron de las charlas y discusiones propias del armado de cada uno de esos papers; seguramente las mejores se originaron en la capacidad de análisis de la Lic. Rubins.

El doctor Alejandro Rofman, a quien considero uno de mis principales referentes teóricos, siempre tuvo palabras de aliento para mi tarea.

Agradezco también a Josefina Vaca, Gustavo Blutman, Roxana Rubins, Cristina De Anthony, Arturo Claudio Laguado Duca y Ángel Vaca sus observaciones sobre una primera versión de esta investigación, las que me permitieron incorporar importantes correcciones y agregados.

Así como reconozco que buena parte de los eventuales aciertos de esta investigación se la debo a los nombrados, todos ellos quedan por supuesto liberados de las faltas, errores y omisiones que se hayan cometido.

Por último: investigar en Argentina es una tarea trabajosa. En los ambientes profesionales sólo se reconocen aquellos trabajos que tienen una aplicación inmediata. En los ambientes académicos, es muy difícil conseguir el financiamiento para dedicarse a tiempo completo. En suma, la investigación significa quitar tiempo a otras actividades rentables o a la necesaria cuota de ocio. Romper este círculo sólo es posible en el marco de un proyecto familiar, que brinde la necesaria comprensión y apoyo afectivo. Vaya entonces, para mi mujer y mis hijas, la principal dedicatoria de estas páginas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 13

Introducción

La desigualdad territorial es una de las características que definen a la República Argentina como país subdesarrollado, pobre, periférico, del tercer mundo.

Como se describirá con mayor detalle a lo largo de este trabajo, tal desigualdad territorial no ha sido una constante histórica: hasta la primera mitad del siglo XIX, las diferentes áreas que los colonizadores españoles ocuparon durante tres centurias habían logrado un nivel de desarrollo relativamente homogéneo, estableciendo entre ellas débiles lazos de cooperación o pugna horizontal.

El país que nace de la guerra de la independencia y de las posteriores guerras civiles se organizó bajo una lógica intrínsecamente desigual que colocó al emprendimiento agroexportador de base pampeana en el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha en el desarrollo relativo que nunca pudo cerrarse.

Como corolario de estas circunstancias, y de otros factores que fueron generando un impacto acumulativo, la actual diferencia de desarrollo entre provincias es muy importante. Vaya, por ahora, un solo ejemplo: la desigualdad entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 – ProvInfo, 2003) es de 11,6 a 1. En Estados Unidos, por considerar un país federal desarrollado, esta diferencia no llega a ser de 2 a 1 (Alaska vs. West Virginia, promedio 1997 – 1999, U.S. Census Bureau, 2000).

Se tiene así un país con zonas que, poseyendo algunos atributos propios de países del llamado primer mundo, se articulan con otras cuyos indicadores las asemejan a las naciones más rezagadas del planeta.

Sin embargo, y como han hecho notar varios autores, abundan los análisis políticos y sociales que abordan el espacio nacional como un todo homogéneo y obvian la existencia de algunos fenómenos que, válidos a nivel nacional, adquieren peculiaridades relevantes en las diferentes regiones (Taylor, 1994: 281; O'Donnell, 1993:168).

La desigualdad en el desarrollo relativo, vista desde la esfera político administrativa de las áreas más pobres, es la principal motivación de este estudio. La hipótesis alrededor de la cual girará esta investigación sostiene que las características del Estado y los sistemas políticos de estas áreas tienen un comportamiento crucialmente diferente respecto a las observadas en sus espacios más desarrollados.

Por ello, la principal tarea desplegada en las páginas siguientes será la descripción de estas diferencias en un particular periodo histórico y el análisis de las mismas a la luz de su pertenencia a una unidad nacional basada en la forma federal de gobierno.

En este sentido, la primera pregunta a formular sería: ¿Por qué un área geográfica del país se reproduce bajo condiciones de menor desarrollo relativo desde hace más de cien años?

Tal interrogante adquiere mayor relevancia en virtud de que en ese periodo las diferencias entre regiones no se redujeron, a pesar del importante esfuerzo que el sistema político realizó para homogeneizar el espacio territorial del país. Surge así una pregunta subsidiaria: ¿Por qué no alcanzaron sus objetivos las políticas desplegadas?

Aunque este aspecto de la discusión no sea nuevo en la agenda política ni en la académica, son más bien esporádicos los trabajos que se formularon estas preguntas a la luz de la organización federal de la República Argentina.

No es casual que así haya sido. Entre otras razones, la existencia de fuerzas centralizadoras de tendencia universal y la inestabilidad institucional hicieron que, durante buena parte del siglo XX, la forma federal de gobierno en general y las Provincias en particular tuviesen un peso marginal a la hora de definir las principales políticas nacionales.

La reversión de esta tendencia centralizadora y la continuidad institucional lograda a partir de 1983 revalorizaron el espacio federal y los niveles subnacionales de Estado, convirtiéndolos en elementos clave en la vida nacional. Esta situación no es trivial para las provincias menos desarrolladas, ya que necesariamente este rezago relativo influye y a su vez es influido por la forma federal de gobierno que rige en Argentina.

Por otro lado, y como sostiene O'Donnell, al menos desde Aristóteles y Platón, muchos estudios han coincidido en que las estructuras socioeconómicas ejercen importante influencia sobre el régimen político imperante (1972: 15).

Desde esta perspectiva de análisis, la pregunta original debe reformularse del siguiente modo: ¿Cuál es la especificidad del Estado y de las Administraciones Públicas provinciales del área periférica en el actual periodo histórico? O más precisamente: ¿Qué lugar ocupan el Estado y las Administraciones Públicas en la reproducción de las provincias del área periférica como tales?

Estos interrogantes se descomponen en una serie de preguntas que necesariamente involucran a los actores sociales provinciales y al funcionamiento de todo el sistema federal:

¿Cómo se construyó la estructura regional desigual?

El diferente desarrollo relativo de los Estados constitutivos de la federación, ¿permite hablar de características específicas de ciertos procesos políticos y sociales en las provincias que definiremos como periféricas?

¿Qué políticas induce el Estado Nacional en los niveles subnacionales? ¿Cómo juegan los actores sociales regionales y transregionales en las actividades del Estado Provincial?

¿Qué función cumplen las Administraciones Públicas pro-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 14

vinciales en este esquema? ¿De qué forma juega la esfera política en el espacio de la burocracia estatal?

El ciclo de cambios abierto a mediados de los '70, que trajo el demonte de una red de instituciones que tuverion un notable impacto territorial y la paralela a la transferencia de una serie de funciones estatales, hizo desplegar otra serie de interrogantes:

¿Qué consecuencias están teniendo estos cambios en las provincias?

¿Cómo influyeron sobre la organización federal?

¿Cómo absorben las Administraciones Públicas los procesos de descentralización y los cambios de funciones derivados del ajuste estructural?

Estas preguntas abren vetas de análisis que llevan la atención hacia el gobierno nacional y hacia el conjunto de las provincias, a las que definiremos como pertenecientes a áreas Centrales, Despobladas y Periféricas. La perspectiva troncal de trabajo se dirigirá hacia la situación hacia el interior de éstas últimas, aunque también prestaremos atención a la forma en que se articularon con el gobierno central y el papel que ocupan dentro del espacio federal.

En cuanto a los contenidos concretos, esta investigación destina su **primer capítulo** a desarrollar una serie de conceptos que se utilizarán a lo largo de todo el libro. En esta tarea, se trabaja principalmente a partir de dos esferas de análisis:

La dirigida a comprender el modo en que se generan los desequilibrios entre las regiones de un país y las causas que los reproducen.

La que se ocupa de analizar las peculiaridades que adquieren el Estado y de la Administración Pública en el marco de la forma federal de gobierno.

En la perspectiva de análisis que adopta esta investigación, la dimensión histórica ocupa un lugar relevante, en tanto explica cómo se fueron construyendo las regiones periféricas de Argentina. El **Capítulos II** resume ese itinerario, poniendo especial énfasis en la observación del papel del Estado en cada etapa.

El **Capítulo III** tiene dos partes. La primera se propone describir sucintamente la situación general del país y de cada una de sus áreas geográficas en la década del '90. La segunda se ocupa de la influencia que tuvieron los cambios producidos durante esa década en la situación del Estado y las Administraciones Públicas provinciales de las áreas periféricas.

Los **Capítulos IV** y **V** analizan la situación de las provincias periféricas. El primero describe los contenidos concretos de lo que se define como orientadores de políticas de los Estados y las Administraciones Públicas Provinciales. El segundo modeliza los comportamientos resultantes de estos orientadores y esquematiza los patrones de comportamiento del orden político y de la Administración Pública que -se sostiene- repiten sus contenidos principales en las catorce provincias del área periférica.

Al respecto, debe acotarse que si bien el esquema de funcionamiento que se describirá se considera válido en términos generales para la etapa democrática del periodo que aquí denominamos transicional (desde 1983 hasta nuestros días), el trabajo se ajustará particularmente al periodo 1991/99.

Por último, el **Capítulo VI** analiza en qué medida el esquema expuesto otorga significación a la situación que se vive en un sistema político subnacional particular, el de la Provincia de San Juan. Además de fuentes bibliográficas, información estadística y diferente documentación, este capítulo utiliza como insumo una serie de entrevistas realizadas a personas que ocuparon funciones de primer nivel dentro del Estado provincial.

El trabajo se cierra con conclusiones que remarcan las que, se consideran, fueron las principales conclusiones alcanzadas.

Dijimos que hasta hace pocos años el tema federal y provincial fue un capítulo poco recorrido en Argentina. Esta situación hace que algunos conceptos básicos resulten poco familiares lo que nos ha llevado a desarrollar un Anexo dedicado a describir, muy sucinta y esquemáticamente, las principales características del federalismo argentino y los atributos más salientes de los Estados Provinciales y sus respectivas Administraciones Públicas (**Anexo I)**

Relacionado con los contenidos del Capítulo VI de la investigación, en el **Anexo II** se enumeran las principales características de la Provincia de San Juan, de manera tal de poder dar un encuadre general a los elementos que se desarrollan en el estudio de caso.

Finalmente, en el **Anexo III** se detallan los supuestos epistemológicos y la metodología de trabajo seguida en la tesis.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 15

Capítulo I

El marco conceptual: el Estado y el territorio

Este capítulo tiene el objetivo de construir las herramientas conceptuales que serán utilizadas a lo largo de la investigación.

En su primera sección, se trabaja sobre los procesos de conformación de las regiones y las tensiones que se producen en un país que contiene territorios con desequilibrios entre las diferentes regiones que lo componen.

En la segunda sección, se abordan conceptos referidos al Estado y a la Administración Pública. Dentro de este apartado, se desarrolla un acápite que trata un elemento cardinal para nuestro estudio: las peculiaridades de la forma federal de gobierno.

En la tercera sección, por su parte, se articulan los conceptos referidos a la situación de una región periférica con los relacionados con el Estado y la Administración Pública, componiéndose así un marco conceptual alineado con los objetivos del trabajo.

Cabe advertir que, tal como sostenemos en varios tramos de la investigación, estamos en presencia de una profunda revisión de los conceptos y modalidades de análisis que se habían considerado válidos en los últimos años, produciéndose así una resignificación de conceptos tales como actor social, teorías del desarrollo, enfoque estructural, etc. Esto obligó a que se hayan tomado muchos recaudos al definir el sentido de ciertos vocablos que, en otro contexto, podrían mencionarse sin más. De todos modos -como ocurre en todos los trabajos como éste-, los recaudos nunca son exhaustivos en virtud de los límites de la estructura expositiva y de los propios objetivos del trabajo.

Paralelamente, y como surge de cualquier exploración en un terreno poco conocido, no se puede prescindir de realizar un reconocimiento del terreno de partida. Habrá quienes conozcan sobradamente las discusiones que aquí tratamos de resumir o quienes se interesen más por la orientación general de la investigación que por su fundamentación detallada. Para todos ellos, puede bastar una hojeada rápida de las dos primeras secciones y comenzar con una lectura más detenida en la tercera sección, en donde desplegamos los elementos conceptuales que consideramos básicos en el desarrollo del trabajo.

1 El territorio

1.1 El enfoque sobre el desarrollo[1]

El desarrollo económico, que tanto preocupara a los primeros clásicos (Smith, Ricardo, Marx, etc.) no volvió a estar en el centro de las preocupaciónes académicas hasta la crisis del '30 y la aparición de los grandes cambios políticos abiertos por la 2ª Guerra Mundial. La articulación de estos hechos con la desintegración del sistema de potencias coloniales, generó el *Gran Despertar* de los países subdesarrollados (Myrdal, 1961: 11 y ss./Furtado, 1964:76 y ss.)[2].

Surgen así una serie de trabajos que constituyeron una respuesta crítica al imperialismo y al etnocentrismo de las propuestas de desarrollo económico que, llegadas desde los países desarrollados, hasta ese momento habían servido de guía para el despliegue de las políticas de los países atrasados[3]. Entre otros temas, estas perspectivas ponían el foco de atención sobre la heterogeneidad -diferenciación social y productiva- y la desigualdad -diferente nivel de desarrollo relativo- de la estructura regional que se observa en los países denominados pobres, subdesarrollados, del tercer mundo, etc. Esta es una importante dimensión de análisis para las naciones más avanzadas de América Latina que, justamente, se destacan por reproducir la heterogeneidad y la desigualdad espacial durante un período anormalmente largo en comparación con lo que ocurre en otros países de industrialización tardía (González, 1987: 18).

Como se verá con más detalle a lo largo del trabajo, el proceso histórico de conformación de la República Argentina engendró una división territorial del trabajo, generando que actores sociales de una región en particular asumieran papeles decisivos, subordinando a los actores sociales del resto del país.

Se cristalizó así una configuración territorial que, según nuestra opinión, es captada de manera más acabada a través del modelo centro-periferia. Este modelo, si bien fue concebido principalmente para ser aplicado al análisis del ámbito internacional, resultan igualmente fructífero para estudiar lo que ocurre en la dimensión nacional, ya que en este espacio *se ejerce en un nivel inferior la misma función que el Estado periférico en su conjunto cumple con respecto a la articulación entre el mercado mundial y la sociedad local* (Evers, 1989:194).

Esto es, sin negar las diferencias que el modo de relación tiene entre los niveles nacional y regional, hacia el interior del país, *también existe un área central y una periférica.* Este paralelismo hace suponer que, por reducido que fuese el subespacio regional, también actúa en él a un grupo social dominante que ostenta y canaliza el poder real (Rofman y Romero, 1997: 33). Gunder Frank, ejemplifica este concepto al sostener que existe una escala de centros y periferias; desde EE.UU. hasta San Pablo desde ésta hasta las metrópolis provinciales (por ejemplo Recife) y desde ésta hacia las satélites locales (1967: 146/147).

Para avanzar en el análisis de estas diferentes escalas de centros y periferias, es necesario desarrollar una serie de conceptos alrededor de lo que entendemos por *región*. A los fines de nuestro trabajo, designaremos con este término a una porción territorial perteneciente a un espacio nacional mayor. Esa porción territorial es definida como un subsistema en donde se

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 16

dan fenómenos bajo una lógica diferente a la que rige en el sistema nacional, en virtud de contar con articulaciones sociales específicas y diferenciadas con respecto a lo que ocurre en espacios extrarregionales. Definir así a la región, no significa desconocer las relaciones que esta tiene con el sistema social nacional, del cual es inseparable (Rofman, 1975: 2).

A su vez, se define a la configuración regional como la manera en que se articulan los diferentes actores sociales regionales, interregionales y suprarregionales, generando las mencionadas *características diferenciadas*. Este concepto considera que la configuración del espacio manifiesta la transformación que la sociedad humana realiza sobre la naturaleza. Entonces, la comprensión de los fenómenos regionales exige indagar en el carácter de la formación económico-social vigente en el tiempo histórico que se escoge (Rofman, 1974: 41/42)

Volviendo al hilo central de nuestro análisis, y consistente con nuestra definición de región, digamos que el espacio no tiene por sí mismo un carácter de centro o de periferia: son los procesos históricos quienes lo estructuran bajo un modo u otro a partir de la forma en que se combinan las características físico-geográficas con las que surgen del desarrollo de cada formación social.

Por ejemplo, en el siglo XIX India y Australia, por entonces colonias inglesas, suministraban algodón a la industria textil de Yorkshire. A pesar de esta función económica similar, las relaciones sociales implicadas eran muy distintas: lo que para India significaba la imposición de un proceso *periférico*, para Australia era el trasplante de un proceso del tipo *central* (Taylor, 1994: 17).

Muy esquemáticamente, digamos que al ocuparse una situación *central* se genera una estructura que combina salarios comparativamente altos con tecnología moderna y un tipo de organización social y productiva relativamente compleja y diversificada. En cambio, la estructura propia de una situación *periférica* combina salarios bajos con tecnología más rudimentaria y un tipo de organización social y productiva relativamente más simple (Taylor, 1994: 17).

La situación de *periferia* se explica desde el proceso histórico particular de cada formación social. En el caso de América Latina, la irrupción violenta de agentes exógenos vino a interrumpir dinámicas propias de desarrollo. Durante la etapa de conquista y colonización, surgió una clase social que controló el aparato central del Estado, aseguró la unidad económica (es decir, la organización social y la generación de excedentes y su circulación y distribución) y realineó al resto de las regiones y sectores. Generó de ésta manera un orden cuyo propósito esencial fue el de garantizar *alguna* inserción en el mercado mundial (Amín, 1986: 124 y 152).

Pero, tal como remarcan diferentes autores[4], el establecimiento de lazos con el mercado mundial por parte de sociedades colonizadas no generó una senda paralela a la que siguieron los hoy países desarrollados.

Laclau hizo notar que los elementos feudales más importantes no existían en forma independiente del capitalismo, ni desaparecerían automáticamente con su introducción, sino que se reproducían como una parte inherente y estructurada de un sistema más amplio. En este sentido, considera que Marx había sido optimista al predecir que el desarrollo de la periferia sería reflejo del ocurrido en el centro; la penetración capitalista no sólo no desintegró las formaciones sociales precapitalistas sino que las reforzó o las recreó (Laclau, 1982: 36 y 37). Adicionalmente, de la relación entre áreas de diferente desarrollo relativo puede resultar una amalgama de modos de producción que se reproducen en el tiempo y que bloquean las posibilidades de desarrollo económico, político y social (Arndt, 1992: 127).

Resumiendo, para comprender la situación de una región determinada debe analizarse el proceso histórico a partir del cual fue construyéndose el lugar que ocupa en la estructura nacional. Dentro de este análisis es crucial estudiar la articulación con otras regiones y con el mercado mundial y la forma en que la sociedad local procesó tal articulación. En este último aspecto -y en el caso que nos ocupa- cobra importancia el nivel de complejidad social endógena, y el papel de los diferentes actores sociales en la configuración regional. En el próximo acápite nos centraremos en estos puntos.

1.2. Fuerzas hacia la homogenización territorial, fuerzas hacia la reproducción periférica[5]

Varios autores han sostenido que, en las áreas geográficas de menor desarrollo relativo, coexisten fuerzas opuestas; mientras unas tienden hacia una igualación con las áreas más desarrolladas, otras inducen a una reproducción de la situación de rezago relativo.

Respecto a las primeras, las más esquemáticas versiones del análisis neoclásico sustentan la hipótesis de convergencia; según la cual, las regiones más pobres tendrán un crecimiento más rápido que el de las más ricas. Básicamente, este resultado es producto de la existencia de rendimientos decrecientes de los factores de producción: una región pobre, caracterizada por un bajo stock de capital *per cápita*, presentará una más alta productividad marginal del capital, un mayor incentivo a invertir y, luego, una mayor tasa de crecimiento. De esta manera, a largo plazo, las regiones de un país tenderán a converger en un mismo nivel de producto per cápita.

Esta situación se complementa con la consideración de las demandas exógenas como elemento clave del crecimiento económico. Esto hace que el sector que oferte hacia afuera de la región sea considerado decisivo, en tanto impulsa la economía y produce efectos multiplicadores en la esfera local (North, 1955: 346)[6].

Desde otras perspectivas se reconoce la existencia de estas tendencias, originadas en las condiciones estructurales de la

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 17

acumulación capitalista. Así, la articulación con el mercado mundial genera fuerzas hacia una ocupación homogénea del territorio a partir de la forma en que en el capitalismo se despliega la circulación mercantil y se reproduce la fuerza de trabajo.

En general, se sostiene que el avance en un punto del territorio nacional tiende a producir tensiones, presiones y compulsiones hacia el crecimiento en los subsecuentes puntos (Weaber, 1978: 401). Pero, como hicieron notar diferentes autores, junto a estas fuerzas orientadas hacia la homogeneización regional, existen otras que tienden a generar un desarrollo territorialmente desigual.

Esta apreciación está avalada por la evidencia empírica de varios países latinoamericanos, según la cual el proceso de equiparación territorial puede no producirse, generándose una dinámica de reproducción de las diferencias entre regiones. En el caso argentino, diferentes estudios econométricos confirman que no existe una tendencia hacia la convergencia interregional (Porto, G. – 1995 -, Bolsa de Comercio de Córdoba, -1998 -, Willington, -1998 -, etc.).

Ya desde los pioneros trabajos de Myrdal (1957), se planteó que en el juego de tendencias y contratendencias (efectos *spread* y *backwash*) desplegadas en una región rezagada, no necesariamente preponderan aquellas que promueven el desarrollo. Adicionalmente se advierte que el libre mercado, en lugar de tender a igualar el nivel de desarrollo, podía propender a acentuar las diferencias dado que:

Las inversiones industriales se dirigían a áreas donde ya había inversiones vinculadas con las economías externas.

Los grupos de edades activas migraban a las regiones en expansión.

Los servicios y la administración pública se concentraban en las regiones avanzadas, por lo cual la preeminencia económica de estas regiones se complementaba con la política.

Estos hechos conforman una *causación acumulativa*, que va promoviendo la profundización o el mantenimiento de las condiciones que definen a las regiones rezagadas.

1.3.La periferia y su articulación con el centro

Consideramos que el elemento clave para comprender la reproducción de las áreas periféricas se relaciona con la forma en que durante cada momento histórico se articulan actores del área central y del área periférica y ambos con el mercado mundial.

Si bien en las áreas periféricas de América Latina domina el modo de producción capitalista, sobreviven segmentos en los que proliferan formas comúnmente conocidas como no capitalistas[7]. Ellas no son remanentes de una etapa feudal, sino sectores funcionales al proceso de acumulación.

Por ejemplo, relaciones de trabajo con elementos de sujeción personal garantizan y/o abaratan la mano de obra. Asimismo, la agricultura de subsistencia asegura tanto la reproducción gratuita de la fuerza de trabajo temporaria fuera de la época de la cosecha como la producción a bajo costo de víveres o bienes de consumo para las capas trabajadoras urbanas (Evers, 1989: 26/31).

Esto hace que las sociedades periféricas se distingan por una cierta heterogeneidad estructural, en la cual las formas de organización no capitalistas no constituyen – debido a su cantidad y calidad - elementos residuales, sino que son *muletas* necesarias para el funcionamiento de la economía en las condiciones vigentes.

La reproducción de regiones con diferente nivel de desarrollo genera un diferencial de poder entre actores de las regiones periféricas y centrales que les permite a los últimos imponer una serie de mecanismos y procesos a partir de los cuales reproducen su situación de preeminencia (Rofman, 1974: 45 y ss). Aunque este elemento deba analizarse en cada momento histórico, puede decirse que – en general - los actores de las regiones periféricas están en inferioridad de condiciones respecto a los actores de las áreas centrales en lo atinente a la disponibilidad de información estratégica, a la red de relaciones política y económica que puedan desplegar, a la utilización de tecnología adecuada, a la capacidad operativa, a la posibilidad de acceder al crédito, etc.[8].

Más allá de cada situación específica, la articulación entre actores del centro y de la periferia tiene dos requisitos básicos:

Una inserción nacional en el mercado mundial.

La reproducción de los actores dominantes del centro y de la periferia como tales

Por ejemplo, durante la etapa del Estado Interventor en Argentina (años 1930-1975 - ver Capítulo II, 3º Momento, sección b), esta integración permitió desplegar las llamadas *economías regionales* en las áreas periféricas. Este equilibrio, además de ser funcional para los intereses de los sectores dominantes a nivel nacional - pues fue uno de los elementos que les permitió tener tal situación -, también sirvió a las economías regionales, ya que la alianza les garantizaba la colocación de sus excedentes en el mercado nacional (Rofman, 1974: 60 y ss).

La condición periférica impregna todas las dimensiones de la vida social. Cuando se habla de la producción y reproducción de formas no capitalistas, no sólo se hace referencia al ámbito de la economía, sino que se habla de la esfera política, social y cultural. Como sostiene O'Donnell, la estructura sociopolítica de las áreas periféricas tiene características que permitirían catalogarla - según la terminología weberiana - como patrimonialista y hasta sultanista. Existen abundantes pruebas de que los procesos de cambio abiertos hacia mediados de los '70 en casi toda América Latina han reforzado estas cualidades de la organización social (1993: 169/174).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 18

A los fines de este trabajo, se quieren remarcar alguans características sociales y culturales que no siempre se toman en cuenta cuando se analizan las sociedades del área periféricas en comparación con las del área central[9]:

La debilidad de la esfera pública y de los derechos asociados a la ciudadanía (ver sección 2.1. de este capítulo). En particular, se observa una importante incapacidad del sistema legal para proteger a importantes segmentos de la población de las arbitrariedades del Estado o de cualquier otra instancia situada en la cima de la jerarquía social o política.

La importante presencia de indicadores directos e indirectos que se asocian a lo que se conoce como *sociedades tradicionales*: saldo migratorio negativo, situaciones de patronazgo semi-feudal, profunda influencia de la cristiandad católica, tendencia hacia la cristalización de la estructura social y el establecimiento de relaciones predominantemente de subordinación más que de oposición.

2. El Estado

2.1. La sociedad y el Estado

Según Meltsner (1992: 375) el término *actor social*[10] refiere a un concepto abierto que debe adaptarse a los requerimientos de cada investigación. En este trabajo lo definimos como un grupo de personas con intereses comunes sobre los que, además, comparten ideas acerca de cómo alcanzarlos. Por lo general, los miembros del grupo cuentan con un ámbito institucional en el que se reúnen y que les establece las pautas generales de su actuación.

A su vez, definimos como *conglomerado de actores sociales* a una pluralidad de grupos sociales que dirigen su actividad principal a materias que les son comunes y que, de hecho, persiguen objetivos similares sobre temas relevantes. Los conglomerados sociales se caracterizan por poseer, a priori, cierta capacidad de influencia sobre las instancias que son de su interés y por ser capaces de generar cierto potencial de movilización social y acción colectiva a los que, circunstancialmente, pueden sumar otros actores sociales.

Partimos de considerar a la esfera social dividida en dos grandes estamentos; por un lado, *sociedad civil* - que corresponde al conjunto de actores sociales *vulgarmente llamados privados* – y la *sociedad política* - que *corresponde a la función de 'dominio directo' o de comando que se expresa en el Estado y el gobierno jurídico* - (Portelli, 1998: 17/27).

Un actor social o un conglomerado de actores sociales será considerado hegemónico cuando tenga una influencia tendencialmente determinante sobre la sociedad política a la vez que ostente una preeminencia cultural e ideológica sobre el resto de la sociedad civil (Portelli, 1998: 70). El concepto de hegemonía no niega la existencia de tensiones entre diferentes actores que van dando como resultado diferentes correlaciones de fuerzas, cuyo resultado tiene influencia sobre la actividad del Estado y la situación general de la sociedad.

El análisis del párrafo precedente se liga directamente con el de gobernabilidad, a la que consideramos como el grado de dificultad que los actores hegemónicos tienen para definir la conducción política y la dirección ideológica del Estado y de la sociedad gobernadas (Medellín Torres, 2001: 1).

En este aspecto, cabe resaltar que tanto el escenario político argentino como el de los países latinoamericanos que más tempranamente iniciaron su industrialización se caracteriza por el bajo nivel de gobernabilidad. Esto es, en tales países, es más común que en otros encontrar situaciones en donde grupos sociales tienen capacidad para bloquear los proyectos políticos de sus antagonistas pero son incapaces de imponer los propios[11].

El desempeño de la sociedad civil en la sociedad política está influenciado por las características que en cada caso concreto adquiere la *esfera pública*, entendida como un espacio social creado por la asociación de iguales que - libres de dominación - establecen comunicativa y públicamente su interacción. La posibilidad de desarrollo de la esfera pública depende del grado de adquisición por parte de los habitantes de ciertos derechos básicos que suelen agruparse bajo el rótulo de *ciudadanía*.

En este trabajo definiremos a la ciudadanía a partir de la clásica tríada de Marshal (1950), conformada por[12]:

Los derechos civiles que sostienen la libertad individual: la libertad de la persona, la libertad de expresión, de opinión y de credo, el derecho a la propiedad y a hacer contratos y el derecho a la justicia.

Los derechos políticos que amparan la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político a través del voto, la organización y reunión y la participación como miembro de un cuerpo investido de autoridad política

Los derechos sociales, que hacen mención a la garantía para todos los habitantes de una serie de bienes y servicios que les permiten acceder a una vida digna y a una real igualdad de oportunidades.

En lo que hace al Estado, en el presente trabajo lo consideramos como un complejo de instituciones que participan en la organización del poder en la sociedad. Específicamente, se lo entiende desde una doble perspectiva (Oszlak, 1978: 17):

Primera perspectiva: garante y co-constituyente de relaciones entre particulares, en el sentido de poder ser invocado para que éstas se desarrollen con normalidad.

Segunda perspectiva: aparato organizacional que desarrolla acciones concretas.

Para ejemplificar lo que quiere expresarse en la *primer perspectiva*, puede decirse que todas las relaciones sociales - aun las que aparecen como privadas- están impregnadas por la potencial acción del Estado. *En la inmensa mayoría de los casos, las partes pueden recurrir a un* ***algo más*** *(...) Este plus*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 19

es el Estado, cuyas instituciones pueden ser invocadas con el propósito de que ponga en vigencia cierta interpretación de un contrato ***privado***[13]. Esto significa que la garantía *no es externa ni a posteriori de la relación. Es parte intrínseca y constitutiva de la misma* (O'Donnell, 1984: 203/4 – resaltado en el original).

La participación del Estado en las relaciones sociales no es neutral. En primer lugar, porque el Estado mismo está determinado por las estructuras de la sociedad. Así, la coincidencia *entre la* ***función*** *del Estado y los* ***intereses*** *de la clase dominante... se debe al sistema mismo: la participación directa de los miembros de la clase dominante no es causa sino efecto y, además, un efecto azaroso y contingente* (Poulantzas, 1969: 245 – resaltado en el original).

Si bien estas instancias económicas, estructurales e institucionales fijan ciertos límites dentro de los cuales el Estado desarrolla sus tareas, esto no significa que exista un sendero unívoco en su actividad, ni una actuación uniforme de los actores sociales. Un análisis hecho por Acuña (1994: 61) ejemplifica esta situación cuando supone a un Estado que enfrenta cuatro posibles estrategias económico-políticas: *a, b, c y d*. Las *a* y *b* afectan la posibilidad de reproducción de los actores capitalistas, mientras que la *c* y la *d* lo permiten, aunque la opción *c* frustra la posibilidad de incrementar los salarios y la *d* la admite. Los límites estructurales permiten comprender por qué, si no varió la situación de hegemonía, no se apela a las políticas *a* o *b*: su eventual despliegue hubiera significado que actores capitalistas hicieran uso de su poder de veto. Pero para explicar la opción que se haga entre *c* y *d* debemos remitirnos a la situación histórica concreta.

En suma, lo estructural sirve para comprender si los proyectos son históricamente realizables o no dentro de una situación de hegemonía particular; pero bajo ninguna circunstancia puede reducirse totalmente la actividad estatal a una causalidad estructural o instrumental (Gold y otros, 1986: 53).

Este margen de acción permite que el Estado adquiera una relativa autonomía, entendida como la capacidad para superar los intereses corporativos de los diferentes actores que conforman el núcleo hegemónico en aras de reproducir un cierto orden social.

La *segunda perspectiva* comprende al Estado como el aparato organizacional encargado de desarrollar acciones concretas: la Administración Pública. Muy esquemáticamente, la Administración Pública desarrolla actividades estatales destinadas a producir las condiciones que faciliten la perpetuación de la sociedad y a crear las capacidades para el desarrollo de sus elementos constitutivos (Guerrero, 2002: 1).

Estas actividades son necesarias porque – al menos en el actual periodo histórico - la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción del orden social no surgen sin más del automatismo económico. Así, la Administración Pública se justifica en virtud de que las condiciones sociales necesarias para la acumulación sólo son posibles dentro de un contexto que no esté únicamente sujeto a las limitaciones y restricciones del mercado (Evers, 1989: 58 y Altvater, 1986: 93).

Concretamente, en esta investigación se define a la Administración Pública como la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que constituye, por tanto, su faz visible (Stein, 1981: 33. Edición Original 1850). Comprende esta definición a todos los organismos comúnmente llamados estatales de los tres poderes de Gobierno - Ejecutivo, Legislativo y Judicial – tengan estos una administración centralizada o descentralizada.

En su tarea de contribuir a la reproducción de un cierto orden social, y como parte del Estado, la Administración Pública se articula con la sociedad, incorporando buena parte de sus conflictos y contradicciones.

Como un derivado de esta situación, los sistemas de la Administración Pública se hallan en un permanente flujo que acompaña los ciclos políticos y las contradicciones existentes en el seno de la sociedad civil. Esto hace que la estructura y el desarrollo de sus funciones se desplieguen bajo un sino de relativa incoherencia; situación que se refuerza debido a que ella misma es un ámbito de competencia y una arena de negociación y conflicto (Oszlak, 1978: 19).

Esta visión implica un giro respecto a la tradición estructural-funcional, pues ya no se considera a la Administración Pública sólo como una entidad cuya principal actividad es poner en práctica las leyes, sino que incorpora al análisis las diferentes fuerzas sociales y los actores involucrados (políticos, burocráticos, privados, etc.) (Subirats, 1989: 44).

Para concluir esta sección, corresponde apuntar ciertas particularidades de la Administración Pública en tanto aparato burocrático que, en esta etapa histórica, posee atributos esenciales y enmarcables dentro de lo que Weber definió como modo de dominación *racional–legal*. Este modo de dominación requiere de la existencia de un derecho (estatuido de modo racional), de una estructura burocrática (sujeta a normas estrictas) y de cuadros administrativos (seleccionados según calificación profeseional y únicamente obligados por los deberes objetivos de su cargo) (Weber, 1964: Tomo I - 173/180).

2.2. Estado Provincial y forma federal de gobierno

Para llegar a algunas definiciones básicas acerca de lo que en esta investigación se denomina Estado Provincial, comencemos reiterando que a escala mundial existe un patrón de acumulación caracterizado por reproducir áreas heterogéneas hacia el interior de los países, la que torna necesaria la existencia de distintos niveles territoriales dentro del Estado. De hecho, en esta etapa histórica, prácticamente en todos los países del mundo existe esta diferenciación en algún grado y los (pocos) ejemplos de abolición de niveles de Estado, han tenido,

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 20

por lo general, resultados contraproducentes para la gobernabilidad y la capacidad administrativa (Taylor, 1994: 304/305).

Esquemáticamente, puede decirse que las diferenciaciones territoriales hacia el interior de los Estados – Nación tienen dos tipos de justificaciones[14]:

Las ligadas con la necesidad de legitimación del Estado, que se apoyan en las tradiciones de autonomía local y en el sentimiento de pertenencia a ellas.

Las ligadas con la optimización del nivel de descentralización.

Los diferentes niveles de gobierno suelen agruparse, un poco arbitrariamente, en gobiernos locales – dirigidos a la administración de la ciudad - y gobiernos provinciales, que ocupan el ámbito regional. En estos últimos, se cristalizan las relaciones de poder que se dan en las sociedades regionales, recibiendo a su vez, este conjunto gobierno provincial - sociedad regional, una importante influencia del Estado Nacional.

Mientras la problemática nacional tiene como referentes a los procesos económicos hegemónicos, el Estado Provincial es para las fracciones regionales un ámbito cercano y accesible. La vinculación con el Estado provincial permite un nexo con el aparato estatal como un todo, en tanto el Estado Provincial actúe por sí y cuente con capacidad de decisión y ejecución ante los poderes nacionales (Pirez, s/f: 3).

Respecto de los diferentes modos de organizar la descentralización territorial de los niveles regionales de Estado, los países federales se distinguen por exhibir una alta diferenciación y autonomía de este ámbito subnacional con respecto al gobierno central. Esta situación se acentúa en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que tienen una importante identidad política, histórica, social, cultural, económica, etc.

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la palabra federalismo ha sido utilizada bajo diferentes acepciones: Eleazar, por ejemplo, cita diferentes trabajos que recopilan varios cientos de metáforas y definiciones distintas (1987: 28). Sin querer tomar posición sobre un tema que tiene múltiples implicancias teóricas y prácticas, en este trabajo la expresión *gobierno federal* remitirá principalmente a un modo particular de despliegue de las acciones del Estado en el territorio, la que están sujetas a una continua articulación de los niveles nacional y provincial[15].

En nuestra concepción, la forma federal de gobierno implica – en la perspectiva institucional - la existencia de un cierto equilibrio de poder entre el nivel central y el nivel estadual.

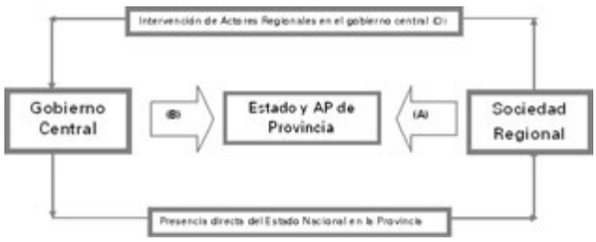
A favor del gobierno federal pesa su capacidad de fijar las reglas globales (generalmente establecidas por la Constitución Nacional) y de intervenir en las provincias en el caso de que estas no se cumplan. En este sentido, ocupa un rol importante el carácter de garante de la unidad nacional que tiene el Estado central y la imposibilidad de las provincias de decidir *per se* el abandono de la unión (Vergottini, 1986: 56).

El nivel subnacional contrapesa estas potestades institucionales a través del carácter subsidiario de sus capacidades – tiene a su cargo de todas las funciones estatales salvo las que expresamente se asignan a otro ámbito – y a partir de la existencia de una Cámara territorial o de Senadores, que permite la participación de representantes provinciales en en el gobierno federal.

Este equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización, entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial. Como lo han hecho notar muchos autores (Ward y Rodríguez {1999}, Eleazar {1987}, Klatt {1993}, etc.) lograr un adecuado equilibrio en esta tensión es la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal. En un extremo, este funcionamiento se desnaturaliza por la excesiva injerencia del Estado Nacional que asfixia las acciones inducidas por la sociedad regional. En el otro, la existencia de una inarmónica relación entre regiones que no puede ser coordinada por el gobierno central dificulta el trabajo del conjunto.

Tratando de traducir los conceptos desplegados en el presente acápite en un modelo, se presenta la Figura Nº 1, que esquematiza a las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial, a las que denominaremos ***orientadoras de políticas***.

Figura Nº 1
Modelo de fuerzas que influyen sobre el funcionamiento del Estado y la Administración Pública de las Provincias (1): "Fuerzas orientadoras de políticas"



Nota: (1) Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.

Siguiendo el marco teórico adoptado, se sostiene que los actores regionales hegemónicos tienen una relación bastante directa con el Estado Provincial **(A)**. Debe remarcarse que la hegemonía de estos actores implica liderazgo, pero también la existencia de otras fuerzas que limitan su grado de libertad de acción.

Paralelamente, las acciones del Estado provincial también están influenciadas por acciones que realiza el gobierno central, tanto desde el ámbito formal (el ejemplo más extremo sería la intervención federal) como informal (por ejemplo, a tra-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 21

vés de la asignación regional de la inversión publica nacional) **(B)**.

Esta doble articulación, señalada con las flechas **(A)** y **(B)** refleja la tensión entre centralización y descentralización, la que, como ya dijimos, es clave en el funcionamiento de cualquier sistema federal.

A este esquema básico debe agregarse la presencia directa del Estado Central **(C),** a través de diferentes organismos de la Administración Pública Nacional que actúan en cada una de las provincias.

Por último, se observa la presencia de las provincias **(D)** en el Estado Nacional. Esta presencia en la forma federal de gobierno tiene rango constitucional y se expresa a través de representantes provinciales en la Cámara Federal o Territorial (en el caso de la Argentina, el Senado de la Nación). Asimismo, las provincias son actores de la coyuntura política a nivel país y, como tales, influyen de múltiples modos en las tareas que realiza el Estado Nacional.

Como colofón del análisis puede concluirse que el Estado Provincial sintetiza en su seno una doble vía de articulación (hacia la sociedad regional y hacia el Estado central), cuyo procesamiento es parte estructural de su vida. De esto resulta que, para comprender cómo funciona la *sociedad política* de las provincias deben considerarse dos tipos de fuerzas *orientadoras de políticas*:

- Las conformadas por las orientaciones políticas inducidas por la **sociedad regional**.
- Las conformadas por orientaciones políticas inducidas por el **gobierno central**.

Si bien estas fuerzas orientadoras inciden sobre el Estado al fijarle los límites estructurales ya citados, en los análisis concretos debe considerarse la autonomía relativa que poseen los actores sociales, el Estado y la Administración Pública.

Para terminar esta sección, corresponde aclarar que, en el nivel de análisis en que se mueve este trabajo, es plausible suponer una superposición entre la esfera económico-social (actores sociales y agentes económicos de la región) y su referente político-administrativo (Estado subnacional). Para estudios de casos provinciales o regionales, deberá tomarse en cuenta que estos solapamientos pueden ser incompletos[16].

2.3. Los actores regionales

Como es posible deducir, el tamaño y desarrollo relativo de las jurisdicciones regionales son aspectos que tienen una importante influencia en el funcionamiento de la esfera política y el Estado de las propias provincias y del sistema nacional. Sin pretender agotar el tema, intentaremos realizar un análisis esquemático de las tendencias hacia el centralismo o hacia la descentralización de los diferentes actores en virtud de estos elementos[17].

Los actores económicos dominantes a escala nacional tienden a favorecer el despliegue de regímenes centralistas que minimicen el peso de los gobiernos subnacionales. La preeminencia de estos actores se observa en los planes nacionales de desarrollo, infraestructura, transporte, etc., en los que pueden hacer valer su peso. Para ellos, las estructuras federales estorban su libre despliegue por todo el territorio nacional, en tanto existen temas de la agenda política que, al ser constitucionalmente ajenos a los atributos del gobierno central, disipan al propio poder político entre distintas estructuras (Stepan, 1999: 11).

Por el contrario, los actores regionales que se autoperciben débiles en el ámbito nacional se proponen establecer un régimen que brinde las mayores prerrogativas posibles a los niveles subnacionales -v.g., un régimen federal-, particularmente si se sienten muy amenazados por las decisiones que tomaría un gobierno centralista dominado por sus enemigos.

Este modelo polar, cuyo despliegue dependerá de las peculiaridades de su desarrollo histórico y de las características propias de cada formación social, admite una serie de posiciones intermedias que deben analizarse en cada caso concreto.

En esta dimensión, es propio de los países federales la institucionalización -hacia adentro del Estado- de intereses de base territorial[18] (productivos, lingüísticos, étnicos, culturales, etc.) que propenden a la segmentación regional, y de intereses nacionales que promueven la homogeneidad territorial y la continuidad de procesos de escala nacional. Esto implica que, en los países con este tipo de organización, el Estado - además de desempeñar sus propias funciones - institucionaliza espacios de mediación entre los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional (Burzstyn, 1984: 167).

Volvamos con los nuevos conceptos desarrollados a las provincias. Por definición, su carácter en un país con organización federal es ambiguo. Sin querer precisar un tema sobre el que existen posiciones contrapuestas, este texto apelará al concepto de Estado subnacional, regional o provincial para referirse a su autonomía relativa como institución política y como aparato de Estado.

En este sentido, en cada caso histórico concreto, el Estado subnacional podrá jugar papeles diferenciados. Si bien puede contribuir a sostener la gobernabilidad global a nivel país – a partir de sus aportes a la legitimidad del Estado, la autonomía de las instituciones regionales también pueden potenciar el poder de las regiones frente a la nación, incrementando las tensiones intranacionales.

¿Hasta dónde puede llegar este conflicto? Queda claro que hasta el momento en que amenace a los actores nacionales hegemónicos. Una vez transpuesto este límite, se abren las siguientes alternativas: que el Estado Nacional sofoque el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 22

conflicto haciendo uso de sus prerrogativas de garante de la unidad territorial, que la disidencia regional se convierta en hegemónica a nivel nacional o que se produzca una disgregación territorial del país.

3. Organización Federal y Periferia

3.1. El Estado subnacional en la periferia

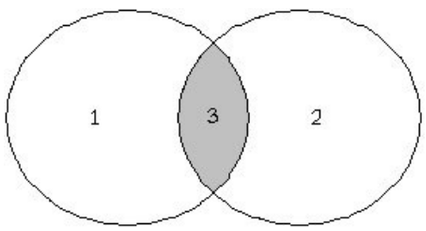
El objeto de estudio de esta investigación surge de integrar un enfoque ligado al Estado y a la Administración Pública con otro vinculado con el análisis del desarrollo, y su hipótesis es que ambas perspectivas tienen un campo de intersección. Al respecto, importa resaltar la existencia de una corriente de estudios que busca articular las dimensiones económicas, político-institucionales y territoriales[19].

Va de suyo que esta articulación tendrá diferentes características, según las perspectivas teóricas que se tengan en cuenta para definir los campos a articular.

En nuestro caso, la configuración regional fue definida como la manera en que se articulan los diferentes actores sociales regionales, interregionales y suprarregionales, dando como resultado ciertas *características diferenciadas* de cada región. Por otro lado, se considera al Estado como elemento co-constitutivo del orden social que cumple funciones en la faz económica y en la faz político-institucional. Como corolario de ambos postulados, el Estado subnacional debe funcionar de manera diferenciada en cada caso (región), según las necesidades específicas de cada situación (Burztyn, 1984: 164).

La Figura Nº 2 esquematiza esta situación. El área señalada por el número 3 delimita el recorte; es decir, la integración -como un campo de coincidencia- de lo regional con el Estado. En esta investigación, el cruce entre ambas perspectivas está dado por la peculiaridad (*características diferenciadas*) de la sociedad regional, de la que el Estado es co-constitutivo[20].

Figura Nº 2
Esquema de superposición de perspectiva de conceptos referidos a las Teorías del desarrollo y del Estado y la Administración Pública



***Referencias**: 1= Conceptos referidos a las Teorías del desarrollo / 2= Conceptos referidos a Teorías sobre el Estado y la Administración Pública / 3= Área de superposición*

Como ya se ha dicho, el Estado y la Administración Pública se articulan con diferentes actores sociales y, en consecuencia, incorporan buena parte de los conflictos y contradicciones que se dan en el seno de la sociedad. En los países del llamado tercer mundo, esta tarea tiene la misión específica de integrar a actores de desarrollo muy distinto, producto de sus características estructuralmente heterogéneas y desiguales.

En nuestro caso, este diferencial importa cuando tiene base territorial y se presenta entre actores que ocupan un lugar distinto dentro de la estructura nacional. Concretamente, cuando el Estado cumple la tarea de articular a sectores hegemónicos de áreas periféricas con sectores dominantes en el ámbito nacional.

Esta integración de actores sociales es la contracara institucional de las condiciones de articulación entre regiones periféricas y área central que se detallaran en la primera sección de este capítulo, la dimensión en donde el desequilibrio económico es expresado como dominación social (Rofman y Romero, 1997: 29/30).

Como se desprende de lo dicho, es factible que las políticas inducidas por la sociedad regional y por Estado Nacional presenten algún nivel de contradicción entre sí. Según nuestro marco teórico, estas contradicciones entre *fuerzas orientadoras de políticas* tenderán a ser más comunes en las áreas periféricas que en las centrales. Esto se debe a la mayor probabilidad de que en las últimas exista similitud entre las fuerzas orientadoras que reciba el gobierno provincial de la propia sociedad regional con las provenientes del gobierno central. Tal situación se deduce de nuestra definición de área central, que la señala como el lugar en el que se posicionan territorialmente los actores sociales hegemónicos nacionales. Precisamente, por el hecho de que las áreas periféricas constituyen el caso opuesto, será mucho más factible verificar en ellas tensiones y contradicciones entre *fuerzas orientadoras de políticas.*

En este sentido, no es casual que Eleazar (1987: 170/182) considere que la existencia de unidades constitutivas de tamaño y desarrollo semejante resulten decisiva para la viabilidad de los países federales.

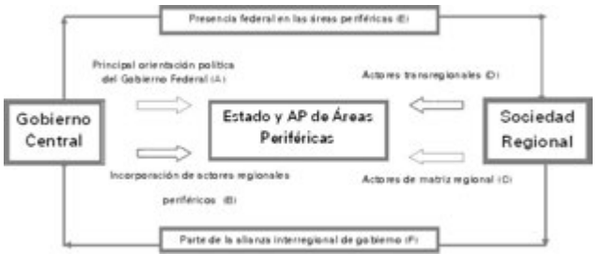
3.2. Un modelo de análisis

En este acápite se construye un modelo para analizar el sector público subnacional en las áreas de menor desarrollo relativo. Para ello, se rediseña la Figura Nº 1 incorporándole elementos que permitan analizar las especificidades de las instituciones estatales en estas áreas. Como resultado de esta operación surge la Figura Nº 3, que describe de manera estilizada la forma en que las *fuerzas orientadoras* inducen políticas sobre el Estado y la Administración Pública Provincial en las áreas periféricas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 23

Figura Nº 3

Modelo de fuerzas que determinan el sistema político de las provincias periféricas (1)



Nota: (1) Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.

3.2.1. Fuerzas orientadoras de políticas inducidas por el Gobierno Central

Un primer vector que surge del Gobierno Central tiene el objetivo de lograr que los gobiernos subnacionales asuman las orientaciones generales del gobierno federal **(A)**.

La potencia con que se despliegue esta *fuerza orientadora* guardará relación con los intereses que están en juego en cada provincia. Sin embargo, en ocasiones, algunas provincias reciben la influencia de fuerzas orientadoras nacionales dado el carácter formalmente igualitario de todas las jurisdicciones. Esta situación se origina en virtud de que suele ser importante evitar que las excepciones tengan un efecto demostrativo negativo en la capacidad de inducir políticas en jurisdicciones en donde los intereses son importantes.

Otra dimensión a considerar de la intervención del Estado Nacional es la dirigida a garantizar el despliegue de formas político institucionales de origen constitucional que no surgen del propio desarrollo regional. Esto hace que en las áreas periféricas, se tienda a producir un desplazamiento de la esfera política con respecto a la económica (Evers, 1989: 94). Concretamente, nos referimos a una cierta tensión hacia el avance de los derechos de ciudadanía en las áreas periféricas, más allá de lo que podría esperarse en virtud de la propia dinámica local.

Aunque con otro nivel de determinación, en el Estado Nacional también se encuentran fuerzas orientadoras inducidas por la necesidad de incorporar actores regionales **(B)**. Esta tarea se vincula con una de las funciones básicas del nivel federal: la de personificar al conjunto social y geográfico del país.

En este sentido, cabe resaltar que la posibilidad de soldar alianzas interregionales es un elemento importante en los sistemas políticos nacionales de los países federales de América Latina y que uno de los mecanismos tradicionales para la refundación recurrente de tales alianzas es la transferencia de recursos presupuestarios del Gobierno Central hacia las Provincias[21].

Entre ambas fuerzas orientadoras -las que tienden a incorporar actores regionales y las que expresan a actores hegemónicos a escala nacional- existe un nivel de tensión con dimensiones y forma de resolución propias de cada momento histórico.

3.2.2. Fuerzas Orientadoras Inducidas por la Sociedad Regional

Emergiendo de la sociedad provincial se observan fuerzas que tienden a reproducir la configuración regional. Como se dijo (acápite 2.2), la sociedad regional se expresa preponderantemente a través de los Estados Provinciales. A los fines de nuestro trabajo, importa diferenciar entre los actores sociales de las provincias de áreas periféricas cuyos intereses se localizan predominantemente en la propia región y los actores con intereses ubicados principalmente fuera de la provincia:

Si bien el contexto regional y nacional influye de manera crucial en las demandas que estos actores efectúan a los Estados Provinciales, puede inferirse una conducta arquetípica en cada uno de ellos. Así, dado su mayor compromiso territorial, los actores de matriz regional **(C)** tenderán a inducir -como tarea prioritaria- la construcción de una red en el nivel provincial que los reproduzca como tales.

Por su parte, los actores transregionales **(D)** -con menor compromiso territorial- tienden a una más débil integración con el Estado y la Administración Pública Provincial, lo cual les permite -en caso de considerarlo necesario- optar con mayor libertad por estrategias alternativas, como lo son apelar al gobierno nacional o reducir o cambiar el carácter de su presencia en la provincia. Estas probables opciones dependerán de diversos elementos que importa diferenciar: el posicionamiento del actor transregional en el marco nacional, su grado de imbricación con la sociedad local y la importancia que tiene la región dentro de su constelación de intereses.

Por último, es de remarcar que la misma envergadura que permite a estos actores tener presencia en diferentes regiones, les permita, en muchos casos, ser parte del conglomerado de actores hegemónicos a nivel nacional.

3.2.3. Otros elementos del esquema

La importancia de la presencia del nivel federal en las Provincias **(E)** de áreas periféricas deriva de las tareas concretas que realiza en cada periodo histórico[22]. A los fines de este trabajo, interesa diferenciar aquella presencia dirigida generar un disciplinamiento o disuación de potenciales disidencias regionales, de aquellas tendientes a la integración de espacios económicos a través de la inserción, intermediada o no por agentes económicos regionales, de actores hegemónicos a nivel nacional.

En cuanto a la forma que toma la presencia de las provin-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 24

cias periféricas en el gobierno nacional como parte de la alianza interregional de gobierno **(F)**, es de destacar la función de integración que esta situación induce, en tanto sirve como vaso comunicante entre los actores sociales de las regiones periféricas con aquellas que son hegemónicas a nivel país.

El damero de fuerzas descrito, ha dibujado un esquema para aproximarnos al Estado y la Administración Pública de las provincias del área periférica. En lo que resta de la investigación iremos llenando de contenido concreto este esquema, tarea que comienza en el próximo capítulo analizando la construcción histórica del área periférica de la República Argentina.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 25

Capítulo II

La construcción histórica de la periferia Argentina[23]

Como se desprende de lo dicho, el estudio de las regiones periféricas desde una aproximación histórica se erige en una de las vías de explicación más fecunda para comprender su situación de rezago relativo.

Para realizar esta tarea, se ha desarrollado una periodización *ad-hoc* que resalta la forma en que se gestaron y articularon las diferentes regiones que hoy conforman la República Argentina. Esta periodización establece la siguiente división temporal:

1º Momento: La Etapa Colonial
La conquista y la colonia temprana (c.1500 - c.1720)
La decadencia española y la última etapa colonial (c. 1720 – 1810)

2º Momento: La turbulenta transición hacia la formación nacional (1810 – 1861)

3º Momento: La Argentina Moderna
El acuerdo entre regiones (1861-1930)
El Estado interventor (1930-1975)

En el capítulo siguiente (Capítulo III), se analiza la situación de las provincias a partir del desguace del Estado interventor (desde el año 1975 hasta la actualidad).

La periodización adoptada no implica seguir paso a paso los hechos ocurridos en cada momento, labor que supera por mucho los propósitos de este estudio. En su lugar - y aprovechando los diferentes estudios dedicados a la historia regional - se buscan subrayar los elementos que ayuden a comprender – en cada época – como fueron evolucionando las diferentes territorios que terminaron conformando el área periférica de la República Argentina.

Con respecto a los contenidos concretos del análisis histórico, a partir de las dimensiones de análisis que subrayáramos en nuestro marco conceptual, pondremos especial atención en describir:

- El contexto general y la presencia de agentes exógenos en la sociedad regional
- Las principales peculiaridades económicas, sociales y políticas de las sociedades regionales, y
- Las características y modalidades que adquirieron las instancias estatales

1° Momento: La Etapa Colonial

a)La conquista y la colonia temprana (c. 1500 – c.1720)

a).1. El marco general

Las circunstancias en que se desplegaron los procesos de la conquista del nuevo mundo resultan clave para comprender la situación de América Latina. El hecho fundante de la conquista fue la irrupción violenta de agentes exógenos que interrumpieron las dinámicas locales, forzando la incorporación de las sociedades preexistentes a un sistema de mayor desarrollo relativo. Así, mientras el capitalismo se fue imponiendo en Europa de manera paralela a una maduración comparativamente homogénea de sus sociedades, en América Latina fue implantado por actores exógenos y no generó la superación de formas de organización social no capitalistas, sino que las fue transformando según las exigencias de cada momento, confundiéndolas con otras relaciones sociales nuevas (Evers, 1989: 18).

La organización de los territorios americanos, iniciada tras concluir el pillaje de los tesoros aborígenes, se dio alrededor de las explotaciones mineras con el objeto de llevar a la metrópoli la mayor cantidad posible de metales preciosos. En estas circunstancias, todos los productos -aun los alimentos o mulas que se monetizaban de manera indirecta- tenían el fin último de poder intercambiarse en moneda o metales preciosos, ya que para los encomenderos carecía de interés aquella mercancía que sólo pudiera realizarse localmente. Así, desde los inicios del Siglo XVI, el desarrollo de los principales centros coloniales estuvo vinculado con las prósperas explotaciones de plata del centro de México y del Alto Perú.

Como los emprendimientos mineros eran de índole privada, la Corona española se propuso capturar parte de la renta minera local mediante un sistema impositivo -en particular sobre la mano de obra indígena- y una serie de restricciones al intercambio comercial. Este sistema generó altos costos de comercialización con Europa y hacia el interior del nuevo mundo, lo cual limitó la posibilidad del desarrollo económico americano.

Bajo la lógica de maximizar la acumulación de metales preciosos, se desarrollaron instituciones no capitalistas; entre ellas, la *encomienda* que resultó eficaz en las regiones donde la población indígena era densa y había alcanzado ciertos niveles de desarrollo material y estratificación social. Estas condiciones y la existencia previa de una clase dirigente local que se apropiaba del excedente, permitió implantar esta forma de explotación. En cambio, cuando el bajo desarrollo relativo de las poblaciones indígenas impedía esta modalidad de trabajo o cuando las condiciones de vida redujeron de manera crítica la mano de obra indígena, se apeló directamente a la esclavitud.

Básicamente, la sociedad de la época se dividía en dos estamentos. Por un lado, la población española con una mitad de vecinos encomenderos o feudatarios y otra de simples moradores y mercaderes. Por otro, la gran masa de indios encomendados. Para dar una idea de la conformación de esta sociedad, digamos que a principios del Siglo XVII, en la Go-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 26

bernación de Salta del Tucumán convivían, aproximadamente, 700 españoles con 25.000 indios (Levene, Tomo 3, 1961). En tanto, 32 encomenderos y 1.500 indios constituyeron la población fundadora de San Juan (Videla, 1997: 38).

a).2. La primera ocupación del territorio

En cuanto al territorio colonizado, cabe destacar que en la segunda mitad del siglo XVI surgieron muchas de las ciudades más importantes de América Latina; alrededor de ellas se establecieron vínculos y divisiones que serían dominantes durante los siguientes dos siglos.

Por entonces, el futuro territorio argentino fue organizado en torno a tres áreas con funciones y características diferenciadas. Dichas áreas -que se correspondían con las gobernaciones de Cuyo, Salta del Tucumán y del Río de la Plata- no estuvieron contenidas en una misma organización política sino hasta doscientos años después. Si bien adquirieron un nivel de desarrollo relativo muy diferenciado, todas ellas fueron zonas periféricas con respecto al centro político (Lima) y económico (Potosí).

En la zona de influencia directa del Potosí se situaba la gobernación de Salta del Tucumán, que abarcaba[24] el actual territorio de siete estados argentinos: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba. La conquista de estos territorios estuvo a cargo de efectivos llegados desde el Perú con la misión de organizarlos para abastecer de alimentos y mano de obra al emprendimiento minero.

Aunque la producción de esta gobernación tenía algún nivel de diversificación, estaba básicamente constituida por tejidos de algodón y productos agrícola-ganaderos. En el Alto Perú, esta producción se convertía en moneda u otros bienes (cacao, azúcar, etc.) que, a su vez, eran vendidos a España.

Hacia 1650, cuando la dinámica del emprendimiento minero potosino comenzó a decaer, se produjo un proceso de ruralización económica durante el cual se incrementó la importancia de la producción de ganado en pie (en especial, de mulas) en detrimento de los productos textiles.

Aunque fue el área de mayor desarrollo relativo dentro de lo que luego sería la República Argentina, la gobernación de Salta del Tucumán era una sociedad marginal y periférica dentro del poderoso Virreinato del Perú. Además -por tener intereses no siempre coincidentes con los de Lima o con los de la monarquía española- fue considerada como una sociedad indisciplinada y díscola (Luna, 1998:21).

En cuanto a la zona que comprendía **el sistema orográfico del Plata**, cabe apuntar que hacia principios del Siglo XVI recibió a las primeras expediciones españolas que llegaban atraídas por leyendas que aludían a fortunas fabulosas. Cuando se comprobó que no había más tesoros por descubrir, la zona pasó a ser una de las más olvidadas del continente, adquiriendo la misión de contener la dinámica expansiva de los portugueses en la vasta frontera con Brasil.

Coadyuvó a este olvido la clausura del Puerto de Buenos Aires a todo tráfico directo con España. En este sentido debe destacarse que la agricultura y ganadería de zona templada -emprendimientos para los que la pampa húmeda era particularmente apta- no lograron desplegarse debido a la baja productividad del sector y a la dificultad para transportar a grandes distancias productos voluminosos y de poco valor relativo por peso. Además, el emprendimiento agropecuario posible no se adaptaba a las formas típicas de producción colonial, ya que requería habilidades que la mano de obra servil no poseía (Ferrer, 1980: 35)[25].

En 1617, el área se dividió en dos jurisdicciones, la **Gobernación de Paraguay** (o Guayrá) con capital en Asunción, y la **Gobernación del Río de la Plata**, con capital en Buenos Aires[26]. Esta última abarcaba lo que hoy es la Mesopotamia Argentina, la casi totalidad de la Pampa Húmeda y la actual República Oriental del Uruguay. De manera formal también se le asignaron los territorios del Chaco y la Patagonia, aunque sus peculiaridades geográficas y la agresividad y nomadismo de las poblaciones nativas hicieron que estas regiones se mantuvieran fuera de las áreas conquistadas hasta muy entrado el siglo XIX.

La frontera sur con el indio y la franja este de la Cordillera de los Andes delimitaron la tercer zona que en que estuvo dividido el futuro territorio argentino. En esta área se encontraba la **jurisdicción de Cuyo,** uno de los once corregimientos en que se dividía la Capitanía General de Chile. Este Corregimiento abarcaba a las ciudades de San Juan, San Luis y Mendoza, fungiendo ésta última como capital y sede del corregidor. Las principales dificultades para el desarrollo de la región surgían de la aguda falta de indígenas encomendados. Es que una buena parte de la etnia Huarpe, más sumisa que los aborígenes transandinos, fue trasladada masivamente hacia Chile, donde se desarrollaba una dinámica agricultura ligada a Lima y al Alto Perú. Según cita Levene a monseñor José Verdaguer, la población indígena de la zona de Cuyo pasó de 100 mil a 5 mil individuos a lo largo del Siglo XVII (1961, Tomo 3). Esta región, la de menor desarrollo entre las tres descritas, se especializó en el engorde de ganado, en el comercio desde y hacia Chile y en la producción de vinos y aguardientes para el mercado del Alto Perú.

a).3. El Estado en la Colonia

En lo que atañe a las instituciones estatales y luego de una primera etapa en donde las tierras de la América española estuvieron a cargo de los Adelantados que materializaban la conquista, la máxima autoridad estatal recayó sobre los Virreyes, hombres de confianza del monarca español, quien los designaba personalmente.

Dentro de su jurisdicción, los Virreyes eran la máxima au-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 27

toridad residente en América, teniendo la potestad de resolver todas las cuestiones que no le estuvieran expresamente prohibidas. Así, llenaban los cargos administrativos vacantes, distribuían indios en el sistema de encomiendas, exoneraban multas y conmutaban penas, llevaban adelante las finanzas del virreinato, etc[27].

Paulatinamente, el amplio territorio virreinal se fue subdividiendo en gobernaciones a cargo de gobernadores, corregidores o alcaldes mayores designados por el propio virrey. La importancia de estos funcionarios difería según los casos, ya que muchas de sus atribuciones dependían de las instrucciones que cada uno recibía del virrey.

En virtud de los fines que persigue esta investigación, adquieren particular importancia los Cabildos o Ayuntamientos, instituciones que se ocupaban del gobierno de la ciudad, contando para ello con atribuciones políticas, judiciales[28] y, en algunos casos, militares. Como ámbito de expresión de los grupos sociales dominantes, los Cabildos ocuparon un lugar muy importante en la vida colonial dado que –a pesar la organización política fuertemente centralizada en la monarquía- estos grupos sociales se desenvolvieron con un importante grado de autonomía.

Profundizó esta descentralización de facto el relativamente rápido proceso de esplendor y posterior pérdida de potencia del núcleo minero del Potosí. Es que al reducirse su dinámica, el *hinterland* altoperuano perdió parte de su su capacidad de ordenamiento de las regiones con las que se relacionaba. Este proceso resultó aún más profundo en el caso de territorios marginales, como los que luego conformaron la República Argentina.

Corresponde destacar dos características de esta compleja articulación de instituciones públicas coloniales:

La gran expansión del aparato estatal -originado en la necesidad de la corona de contar con un sistema administrativo eficaz en el cobro de tributos a la mano de obra indígena- que tuvo como complemento a las instituciones locales que representaban los intereses americanos. A este sistema se le agregaba una estructura paraestatal eclesiástica -conformada por un intrincado entramado de obispados, parroquias, seccionales, etc.- que cumplía una tarea vital en la contención ideológica de las masas indígenas.

El carácter predominantemente fragmentado del gobierno de Indias, fruto de las dificultades que tuvo la corona española para disciplinar la pugna de intereses existente, de las grandes distancias con la metrópoli y aun dentro de América y del complejo entramado institucional que muchas veces superpuso competencias o jurisdicciones o las delimitó con poca claridad.

En el caso concreto de disputas entre las diferentes instituciones coloniales, la corona y las autoridades metropolitanas actuaron como árbitros supremos en todas las contiendas. Generalmente, estos actores no fueron neutrales frente a la situación americana, sino que -de hecho- convalidaron el equilibrio de poder existente en las colonias. Esta situación se observó, por ejemplo, en la convalidación del poder Virreinal - que expresaba los intereses de Lima - frente a diferentes requerimientos de las Gobernaciones de Salta del Tucumán y del Plata. Como se dijo, a la primera se la consideraba como una zona díscola, mientras que a Buenos Aires se la veía como un potencial puerto competidor del Callao (González, 1957: 52).

Una de las demostraciones más cabales de esta situación se observó en 1622, cuando la corona estableció, a pedido del Virrey, la aduana seca de Córdoba, una barrera fiscal destinada a impedir -mediante el cobro de derechos de tránsito- que los productos del litoral rioplatense[29] disputaran el mercado de Salta del Tucumán. Con esta medida, además, se buscó evitar el drenaje de metálico que se generaba por un activo contrabando, muchas veces consentido por las autoridades de Buenos Aires.

b) La decadencia española y la última etapa colonial (c. 1770-1810)

b).1. La decadencia española y su impacto en las Indias

En la nueva estructura económica del siglo XVIII, cuyo signo definitorio fue el tráfico mercantil de artículos industriales, España quedó desubicada ante otras potencias europeas debido a su atraso manufacturero. Tal retraso comenzó a carcomer el notable equilibrio alrededor del cual se habían desarrollado dos siglos de historia de Indias.

Las rutas del Caribe y del Brasil -reservadas hasta entonces a buques negreros y a cargamentos de azúcar- se convirtieron en la base del comercio y reemplazaron a los caminos que llegaban a Lima por el Pacífico a través de Portobello y Panamá. Durante el siglo XVIII, la revalorización del eje Atlántico y la caída en la cuantía de la renta minera selló el estancamiento del Perú y de las tradicionales áreas de colonización española.

Coincide con este escenario la llegada de la dinastía borbona al trono español, desde donde se impulsa un vasto programa de reformas con el objetivo de reposicionar las posesiones de la corona en el nuevo contexto mundial. Entre ellas, a los fines de este trabajo, cabe destacar:

- El establecimiento del libre comercio entre la península y las Indias y hacia el interior de ellas.
- El refuerzo de la autoridad real y de las instituciones de la metrópoli en detrimento de las instituciones americanas.

La liberalización comercial generó un cambio en la situación de las colonias que -a su condición de generadoras de metálico- agregaron la de productoras agrícola-ganaderas y, en menor medida, la de mercado consumidor. Esta última condición resultó relativa dado que la insuficiencia de ingresos derivada del régimen de castas, de la servidumbre indígena y de la paralela supervivencia de resabios feudales en el mercantilismo español impidió consolidar -hasta muy entrado el siglo

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 28

XIX- un mercado interno consumidor que luego facilitase un desarrollo industrial, tal como ocurriera en Estados Unidos o Canadá (Rock, 1988: 20 y 21).

En cuanto a la sociedad colonial, cabe decir que -aunque mantuvo una lógica general dualista- se fue haciendo más compleja con el transcurso del tiempo. Por una parte, el casi exterminio de la población aborigen hizo que negros y mulatos irrumpieran en su reemplazo y que se desarrollasen nuevas situaciones vinculadas con la gestión de mano de obra esclava. Por otra parte, fue cada vez más notable la ocupación de espacios sociales relevantes por parte de pobladores criollos -básicamente, hijos de españoles– que desplazaron de esas posiciones a los nativos de España, lo cual generó una situación cada vez más conflictiva con la corona.

La complejidad social y las tensiones entre grupos locales y metropolitanos repercutieron en la puja por el excedente. Si en una primera etapa -tras separarse el mínimo necesario para solventar la reproducción sociopolítica de la colonia- el capital acumulado se revertía principalmente hacia la metrópoli, la mayor complejidad de las condiciones sociales, políticas y económicas en América española hizo que los actores locales precisaran apropiarse de porciones mayores de este capital (Sonntag, 1986: 148/152).

En esta línea, las políticas aplicadas por los borbones apenas encubrieron la intención de desplazar a estos grupos americanos que los españoles veían como enquistados en las instituciones coloniales. Así, la elite administrativa de la metrópoli lanzó una ofensiva para reconquistar el dominio de las instituciones indianas, en muchos casos dominadas por actores locales que sostenían el anterior orden institucional y se aprovechaban de él.

Las reformas propiciadas promovieron una relación más directa entre el monarca y sus súbditos, y un mejor control de sus representantes en las Indias. Esto afectó no solamente al segmento criollo, sino también a buena parte de la burocracia española en Indias; particularmente a los virreyes que vieron disminuidos sus poderes y debilitada su autoridad. No puede sino pensarse que el enervamiento generado tendría su respuesta en los hechos revolucionarios que emergieron pocos años después.

b).2. La revalorización de los territorios del Plata

La creación del Virreinato del Río de la Plata tuvo el propósito de reformular el equilibrio de poder entre el decadente Virreinato del Perú (del cual se desprendieron las tierras del Plata) y el resto de las colonias.

La antigua Gobernación de Salta del Tucumán[30] perdió a las ciudades de La Rioja y Córdoba, las que junto con las ciudades que eran parte del Corregimiento de Cuyo conformaron la Intendencia de Córdoba del Tucumán. La Gobernación del Río de la Plata generó las intendencias de Buenos Aires, Misiones y Montevideo. Las intendencias que conformaban el resto del Virreinato pasarían con el tiempo a ser las repúblicas de Bolivia y de Paraguay[31].

De esta forma, comenzó a desarrollarse una articulación entre las regiones de lo que luego sería la República Argentina, la que implicó empezar a construir la preeminencia de Buenos Aires. Esta se cimentó en los privilegios que otorgaba su condición de capital verrinal y, fundamentalmente, en su posición clave como intermediaria de Europa con el resto de los territorios bajo su égida.

Conjuntamente, se inició el desarrollo económico del área pampeana y el surgimiento de la estancia como institución destinada a producir ganado vacuno para la exportación de cuero y tasajo (carnes saladas). Esta organización productiva se estructuró a partir de grandes explotaciones concentradas en un número reducido de propietarios que emplearon mano de obra asalariada. Se debe fijar la atención sobre estos propietarios, pues tendrán una larga e importante influencia sobre la marcha de la futura nación.

Por esta época se profundizaron las históricas tensiones con las colonias portuguesas del Brasil. A lo largo de la frontera -desde el Plata hasta el Paraguay- se desarrolló una puja por la posesión de tierras a poner en pie de producción y por la explotación de su mano de obra, protegida en las Misiones Jesuíticas de la desaparición física experimentada por el resto de los indígenas.

Las regiones vinculadas con el emprendimiento minero mantuvieron su importancia relativa al desarrollar una vital actividad agrícola y manufacturera estrechamente ligada al mercado altoperuano, al tiempo que se vieron revalorizadas por la apertura de los ahora valiosos mercados alternativos del litoral.

Asimismo, la apertura del Puerto de Buenos Aires al comercio ocasionó la aproximación relativa con la metrópoli y, con ella, el desplazamiento de la producción americana por bienes que venían desde Europa. Hacia 1803, los sanjuaninos protestaron sosteniendo que ya no podían competir con los aguardientes importados. La industria de tejidos que floreció en las Misiones, y la producción de vid que había tenido su desarrollo en Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca, entraron en crisis hacia fines del siglo XVIII y comienzos del XIX.

b).3. Los cambios que las reformas borbónicas introdujeron en el Estado

Buena parte de las reformas borbónicas se dirigieron a modificar el ámbito público estatal de las colonias americanas.

Tal vez, el más importante cambio institucional haya sido la creación de las intendencias (1772) que, en alguna medida, reemplazaron a las gobernaciones. Enmarcadas en una estrategia que buscaba incrementar el poder de la corona en las colonias, estas intendencias -que los borbones transplantaron de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 29

Francia a España y luego a América con el objetivo formal de alcanzar una mejor organización y administración- se orientaron a limitar el poder de virreyes y cabildos.

Los Intendentes tuvieron importantes atribuciones policiales, judiciales, financieras y militares. En lo policial, sus facultades fueron ilimitadas, hallándose autorizados a aplicar los castigos que considerasen pertinentes. Un aspecto importante de esta tarea fue la vigilancia y mantenimiento de caminos, los que se habían tornado peligrosos por la decadencia económica y la proliferación de bandoleros.

En el orden militar, corresponde señalar que hasta la llegada de los borbones, no habían existido ejércitos regulares en el territorio americano, salvo pequeñas guarniciones en los principales puertos y destacamentos menores en las ciudades interiores. La reforma militar tuvo un doble objetivo. Por un lado, buscó asegurar la defensa ante la agresión de enemigos externos. Por otro, continuar la tarea -detenida desde fines del siglo XVI- de incorporar al área efectivamente conquistada los territorios que aún estaban en poder de los aborígenes.

Existen dos aspectos de la reforma militar que conviene destacar. Por un lado, que las milicias creadas en el Río de la Plata llegaron a ser la base de los ejércitos revolucionarios y del poder político por varias décadas. Por otro, que al amparo de estas reformas, se crearon las llamadas *Provincias Subordinadas*, gobiernos de carácter militar establecidos en regiones limítrofes. En el Río de la Plata fueron provincias de este tipo las de Moxos (Alto Perú), Chiquitos (parte de Bolivia y Paraguay y la actual Provincia de Formosa), Montevideo (hoy Uruguay) y Misiones (la actual provincia así llamada más parte de Brasil y de Paraguay).

Tras adquirir estatus de capital virreinal, Buenos Aires fue el asiento de nuevas instituciones; entre ellas, el Tribunal Mayor de Cuentas, la Real Hacienda de Tabacos, la Real Audiencia, la Superintendencia del Ejército y el Consulado. Este cúmulo de instituciones, trajo aparejado la llegada de una importante cantidad de funcionarios de alta jerarquía que generaron una serie de cambios en la vida cultural, urbana y económica de la ciudad.

Este crecimiento también incidió en el Cabildo de Buenos Aires, que debió ocuparse de nuevos problemas y demandas de los vecinos acerca de la administración de justicia, el urbanismo, el alumbrado, la salubridad, etc. No fue ajeno a este nuevo escenario el papel que ocupó el Cabildo porteño en la revolución en ciernes.

Conclusiones sobre el 1º Momento

Los principales elementos a remarcar en lo que hace a 1) contexto general, 2) las principales peculiaridades de las sociedades regionales, y 3) las características y modalidades que adquirieron las instancias estatales en la etapa, son:

Dado el estatus colonial de estos territorios, hubo una intervención directa de agentes exógenos en los asuntos de las sociedades americanas. Concretamente, las diferentes directrices que la corona española fue fijando -si bien tomaron en cuenta a los actores sociales de las Indias- redefinieron de manera directa la situación de las distintas regiones; tal el caso de las citadas reformas borbónicas. Paralelo a ello y en virtud de la estructura socioeconómica dual, la actividad exportadora fue central para el desarrollo de cada región. Cuando esta desapareció, se verificó un cambio en la orientación de la producción hacia actividades de subsistencia (Assadourian, 1982: 52/3).

1.a. La forma de organización social adoptada en la colonia respondió a la lógica de maximizar la obtención de plusvalor. Por ello, habida cuenta del nivel de desarrollo relativo que tenían algunas civilizaciones aborígenes y el objetivo prioritario de obtener minerales preciosos, se echó mano a instituciones medievales y/o antiguas. Esta apelación a modalidades de organización del trabajo de sujeción personal no puede justificarse aludiendo a las condiciones vigentes en la metrópoli; ya que ellas no hacía más que retroceder frente a la expansión del trabajo asalariado en la España de la época (Sonntag, 1986: 148/149).

2. Las regiones de lo que luego sería la República Argentina ocuparon un lugar más bien marginal dentro de las posesiones de la corona española en América., presentando un bajo nivel de relación entre sí hasta la organización del Virreinato del Río de la Plata. Con la creación de esta institución político – administrativa se comenzaron a desarrollar los lazos que ligaron a las diferentes regiones de la futura República Argentina, como así también comenzó a construirse la preeminencia de Buenos Aries sobre el resto del país.

3. Durante la etapa colonial se creó un sistema público caracterizado por su complejidad. A los fines de este trabajo, importa resaltar la tarea de los Cabildos, directos antecedentes de los Estados provinciales. Desde casi el inicio de la colonia estas instituciones lograron desarrollar -no siempre formalmente- un relevante grado de autonomía y ejercer importantes funciones de gobierno.

2º Momento: La turbulenta transición hacia la formación nacional (1810 – 1861)

1. El marco general

Con el inicio del siglo XIX, y al calor de las guerras por la independencia y de la finalización de las restricciones derivadas de la sujeción al poder de la corona, se abrió en América hispana una etapa de cambios.

El proceso independentista no fue fácil. Hasta mediados del siglo XIX se mantuvieron las dificultades para abrir líneas de exportación, lo cual restó capacidad a los grupos urbanos que habían dirigido las luchas de la independencia para organizar un sistema de poder estable.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 30

En el caso argentino, esta situación fue potenciada por las tensiones interregionales, el escaso desarrollo relativo y las complicaciones para construir un poder político que aglutinara a las diferentes facciones. Es que el virreinato no había sido más que una agregación de ciudades que recién comenzaban a relacionarse y que -más allá de lo institucional- no conformaban una unidad[32]. En dichas ciudades se desarrollaron tendencias autonómicas que abrevaron en la larga tradición autárquica de las poblaciones americanas y en el auge del *juntismo* propagado desde España. Tales tendencias se corporizaron en los Cabildos que, a lo largo del primer segmento del siglo XIX, devinieron en provincias.

Durante este periodo turbulento se realizaron diferentes intentos destinados a articular las tendencias autonómicas con la necesidad de integración en un cuerpo político de mayor consistencia; pero tal propósito sólo comenzó a tener éxito en la segunda mitad del siglo XIX. Mientras tanto, el lugar del Virreinato quedó vacante[33], las provincias maximizaron su autonomía y -durante buena parte de este período- delegaron en Buenos Aires el manejo de las relaciones exteriores.

Este esquema -en el que sobrevivieron pautas jurídico institucionales de índole fundamentalmente colonial- enmarcó la pugna entre tendencias proclives a la organización nacional y tendencias autonómicas, muchas de ellas defensivas ante lo que se consideraban intentos hegemónicos de Buenos Aires.

Por décadas estos territorios padecieron una inestabilidad crónica y una abierta o apenas encubierta guerra civil. Como consecuencia de ello, se produjo una ruralización y decadencia general que resultó aún más pronunciada en las regiones históricamente ligadas al Alto Perú. Tal el caso de La Rioja que, habiendo sido en etapas pretéritas una ciudad de primer orden, llegó a tener apenas 1.500 habitantes carentes de escuelas, médicos y abogados (Romero y Rofman, 1997: 104).

Esta retracción de los sectores urbanos -relativamente importantes hasta la Revolución de Mayo- hizo que la sociedad recobrase sus características duales, ahora con la preeminencia de sectores terratenientes. Sólo en Buenos Aires este esquema fue más complejo, dada la presencia de sectores dedicados al comercio y de una masa subocupada integrada por artesanos, vendedores ambulantes, pequeños comerciantes, etc., cuya existencia fue posible gracias a la variedad de oportunidades que brindaba la antigua capital virreinal (Romero y Rofman, 1997: 81/83).

En gran parte, la sociedad de la época siguió guiándose por las pautas predominantes durante el régimen colonial. Alberdi (1977: 17 – Edición Original 1855) reconoció que -aún transcurrida la primera mitad del siglo XIX- el derecho realista regía -en buena medida- en la Confederación Argentina, con lo cual se habían cristalizado instituciones que frenaban el desarrollo de conductas modernas en la sociedad. Por ejemplo, este derecho *... dividía las personas para los efectos económicos, en: Libres y esclavos. Nobles y plebeyos. Comunes y privilegiados. Trabajadores y ociosos por clase y nacimiento. Extranjeros y nacionales. Tributarios y libres de cargas y pechos. Mayorazgos y segundones, etc.*

Como vimos, la heterogeneidad de los intereses regionales constituyó uno de los elementos de tensión que en mayor medida estuvo presente en todo el periodo y que originó continuas guerras interprovinciales. En la etapa que analiza la presente sección, ello se expresó cuando el Estado de Buenos Aires se mantuvo separado durante casi diez años del resto de la Confederación Argentina (1852 – 1861).

Esta separación concluyó con la Batalla de Pavón, cuando Urquiza se retiró del campo de batalla y permitió el triunfo de las tropas porteñas de Mitre. Este resultado militar generó que el orden confederado se derrumbara casi espontáneamente y que Buenos Aires quedara como dueña absoluta de la situación tras definirse la hegemonía regional del país.

Estos sucesos tuvieron una incidencia de larga duración en el futuro del país. Casi un siglo y medio después de Pavón, los principales registros estadísticos referidos a la economía y la sociedad muestran a las claras qué región triunfó en el campo de batalla y cuáles resultaron derrotadas (ver capítulo V).

Por terminar este acápite cabe acotar que las periodizaciones más usadas en la historia Argentina señalan al año 1880 como punto de corte temporal; este es el momento en que concluye el periodo de guerra interna, quedando abierto el camino hacia lo que se conoce como la "Organización Nacional". Sin querer polemizar sobre lo certero o no de esta decisión, aquí utilizamos otra fecha en virtud de que pretendemos resaltar los hechos que determinaron la construcción de la situación periférica. Para tal propósito, se considera que tiene un simbolismo más fuerte -en última instancia, esta es la razón de colocar fechas de corte entre periodos- la citada Batalla de Pavón y la unión de ambos territorios país bajo la presidencia de Bartolomé Mitre, general en jefe de los victoriosos ejércitos de Buenos Aires.

2. Las regiones

Las perspectivas de desarrollo que el proceso independentista abrió para Buenos Aires y el litoral no alcanzaron a las áreas históricamente ligadas al mercado altoperuano.

En efecto, el desarrollo de las primeras se vio alentado por la conjunción de una serie de factores favorables. A la existencia de un amplio mercado para el tasajo, constituido principalmente por los esclavos de las plantaciones brasileñas y cubanas, se le agregó la presencia de condiciones de producción particularmente provechosas: había novillos baratos, un sistema fluvial que simplificaba la salida de la producción, facilidades para la exportación y seguridad en el aprovechamiento de la sal de Carmen de Patagones. También hubo hechos desalentadores; entre ellos, la necesidad de financiar una interminable guerra y la pérdida de Potosí que produjo un

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 31

crítico faltante de metálico.

De todos modos, la expansión del emprendimiento ganadero en el litoral careció del poder suficiente para organizar a la Nación detrás de sí y superar las adversas condiciones contextuales regionales e internacionales. Esto se verificó en el fracaso del proyecto de los revolucionarios de Mayo, que se proponía mantener las múltiples articulaciones (Alto Perú, Paraguay y Chile) que Buenos Aires había desarrollado como capital del Virreinato del Río de la Plata.

Por su parte, las economías históricamente articuladas con el emprendimiento minero mantuvieron su tendencia declinante debido a: 1) la desvinculación de su mercado tradicional por el temprano desmembramiento del Alto Perú; 2) las imposibilidad de competir con sus productos en los mercados del litoral inundados de mercancías europeas que las nuevas políticas librecambistas permitían ingresar[34]; 3) la proliferación de aduanas interiores que encarecían el costo del flete y 4) la condición de continuo escenario para las campañas militares de la independencia y para los periódicos alzamientos de la posterior guerra civil.

El devenir de esta situación hizo que hacia 1852, cuando comenzó el proceso económico, político y militar que llevaría a la organización nacional, Alberdi sostuviese que *las Provincias del Interior no son nada, son mera entidad moral, poder en el nombre. El verdadero poder, el centro de vida y de acción dirigente en la República Argentina, está en las cuatro provincias litorales. Son el proscenio de nuestro gran teatro, allí se desempeña el drama* (Carta a Félix Frías del 14 de Noviembre de 1852, tomado de Alberdi, 1953: 264).

Dentro de las cuatro provincias del litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos), Buenos Aires desarrolló durante el Gobierno de Rosas una autonomía que, por el lugar clave que ocupaba la provincia, significó un dominio de hecho sobre los territorios que empezaban a llamarse a sí mismos Confederación Argentina. Esta estrategia se asentó en la regulación del sistema fluvial del Plata, la monopolización de las rentas de la aduana[35] y el mantenimiento de un liderazgo sin armazón institucional. Esta política generó puntos de tensión con el resto del país, en cuanto profundizó las diferencias que se observaban entre Buenos Aires y las otras tres provincias del Litoral, y estas y el país mediterráneo.

Alrededor de esta situación, cuya resolución implicó una prolongada guerra interna, surgieron diferentes voces para anatemizar el lugar de Buenos Aires: *... desde la época en que el Gobierno libre se organizó en el país, Buenos-Aires, á título de Capital es la provincia única que ha gozado del enorme producto del país entero (...) En esta verdad está el orijen de la guerra de cincuenta años en que las provincias han estado en lucha abierta con Buenos-Aires, dando por resultado esta contienda, la preponderancia despótica del porteño sobre el provinciano, hasta el punto de tratarlo como á un ser de escala inferior (...) Buenos-Aires es la metrópoli de la República Argentina, como España lo fue de América* (Varela, 1974: 64. Edición original: 1868)

Para concluir este punto, cabe resaltar que la limitada integración entre las diferentes regiones de la Confederación no debe ocultar que durante este periodo se construyeron las bases para la futura inserción del país en la división internacional del trabajo producida a partir de la segunda mitad del siglo. Es decir, lo que habría de ocurrir en la etapa siguiente no fue más que una rápida y difundida acentuación -posibilitada por la maduración de factores externos e internos- de lo que se comenzara a experimentar en las primeras décadas del siglo XIX (Romero y Rofman, 1997: 89). En resumen, la aplicación del capital internacional no se realizó sobre *espacios vacíos*; su viabilidad estuvo basada en una estructura que se había ido construyendo.

3. El Estado post colonial

Desde la ruptura producida en 1810 y hasta 1852 no se logró consolidar un sistema jurídico constitucional que ocupara el lugar del depuesto virreinato, produciéndose una desorganización general del aparato público. Esto significó un grave problema para la sociedad postcolonial, ya que la administración había tenido una activa participación en variados aspectos de la vida americana.

Derrumbado el poder virreinal, y rápidamente puesta en entredicho la legalidad de las Intendencias[36], los cabildos del interior – al amparo de las tendencias autonómicas en boga - desconocieron toda supremacía y se propusieron como objetivo político prioritario la no subordinación de una ciudad a otra.

En 1813 y 1814 el Directorio creó las provincias de Cuyo[37] (abarcaba las actuales Provincias de San Luis, Mendoza y San Juan) y de Tucumán (comprendía las actuales Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero), separándolas respectivamente de Córdoba (que se mantuvo unida a La Rioja) y de Salta.

Entre 1818 y 1821 y al amparo de la inestabilidad política de la autoridad central, diferentes cabildos formalizaron nuevos recortes territoriales. Así, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos se separaron de Buenos Aires y se disgregaron las intendencias y las más recientes provincias directoriales. Se llegó así a una división territorial en el noroeste y en Cuyo similar a la actual, con la excepción de la Provincia de Jujuy que recién se separaría de Salta en 1834. De este modo se conformaron los catorce Estados Provinciales históricos que en 1853 se unieron para conformar la República Argentina.

Durante este periodo, las provincias fueron ganando en importancia y pasaron de una situación de hecho -caracterizada por la presencia de simples gobernadores depositarios del poder territorial- a transformarse en Estados institucionalmente organizados.

Las condiciones impuestas por la guerra de la independen-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 32

cia y la posterior guerra civil incidieron negativamente en el desarrollo económico de los nacientes Estados provinciales, en tanto incrementaron las exigencias fiscales para organizar numerosos aparatos burocráticos comprometidos en una larga contienda. Así, más del 50% del presupuesto provincial, que en algunos casos trepó hasta el 75%, se destinó a los gastos de guerra (Romero y Rofman, 1997: 104/108). Huelga decir que, lejos de producir efectos multiplicadores sobre el territorio, estos gastos tuvieron efectos destructivos sobre la economía.

Urgidas por esta necesidad fiscal, y guiadas por una lógica de reafirmación de sus soberanías, las provincias apelaron a los derechos de tránsito y a aduanas locales que empeoraron aún más la situación general al pronunciar la fragmentación territorial.

Al concluir esta sección, corresponde apuntar ciertas particularidades de estos primeros aparatos de Estado. Algunas crónicas permiten imaginar el golpe que para la organización estatal significó el proceso revolucionario. En principio, no es difícil suponer las dificultades que tuvieron las autoridades revolucionarias para mantener en funcionamiento la estructura virreinal. A las grandes distancias y las tendencias autonómicas -que ya eran un obstáculo en la etapa colonial- se le sumó la inestabilidad vigente durante el proceso revolucionario y la guerra civil. Coadyuvó a esta situación la disolución de hecho de las Intendencias, que habían sido un factor de cohesión territorial. Por último, lo poco que quedaba de esta estructura de herencia virreinal hacia el fin de la guerra por la independencia tendió a desaparecer o a subsumirse en las de la Provincia de Buenos Aires, sobre todo en la época de Rosas.

En cuanto al funcionamiento del Estado, digamos que se caracterizó por un alto grado de identificación con el poder político: en tiempos de Rosas los empleados públicos fueron obligados a utilizar el cintillo punzó y vestidos de luto para las honras fúnebres de Quiroga y de Encarnación Ezcurra. No debiera sorprender, entonces, que ya en 1811 se hablara de suprimir parte de una extendida planta de personal, ni que para limitar la incontralada incorporación de empleados, el artículo 13º del anteproyecto constitucional elevado por el gobierno a la Asamblea del año XIII, propusiera que los mismos tuvieran que tener la aprobación del Senado (Brailovsky, 1982: 6).

Elementos a resaltar del 2º Momento

Para este momento, se quieren remarcar los siguientes elementos:

1. En cuanto al papel de actores exógenos, son notorias las penurias que ocasionaron las dificultades para encontrar a un reemplazante a España como potencia metropolitana ordenadora del conjunto, y del Potosí, como asignadora del metálico necesario para el funcionamiento del sistema fiscal y económico.

2a. Respecto a las características específicas de las regiones que en la próxima etapa definiremos como centrales y periféricas, es de destacar la importante diferenciación producida en este periodo. En efecto, mientras en Buenos Aires el crecimiento impulsó sociedades cada vez más complejas y desarrolladas, el aislamiento y la decadencia del interior generaron sociedades que hicieron más pronunciado el carácter no capitalista de sus principales relaciones sociales.

2b. En lo referido a la organización estatal regional, las provincias se institucionalizaron como continuidad de los cabildos y se consolidaron culturas y prácticas autonómicas ligadas a ellas.

3. Durante este periodo, el enfrentamiento interregional produjo un continuo estado de guerra civil. Es que el bajo nivel de desarrollo material y las contradicciones de intereses entre los distintos actores regionales impedían construir una estructura institucional permanente que contuviera a las regiones en pugna.

3º Momento: El centro y la periferia en la Argentina Moderna (1861 – 1975)

a) El acuerdo entre regiones - (1861 – 1930)

a).1. El marco general

En el último segmento de siglo XIX, la confluencia de la pacificación interna con la ansiada restitución del mercado mundial como oferente de créditos y demandante de productos produjo un vuelco fundamental en las condiciones generales del país. Asimismo, en esta etapa comienza a consolidarse una división internacional del trabajo que asignó a los países latinoamericanos el rol de exportadores de materias primas, bienes requeridos por el mercado mundial pero de escasa demanda interna.

Para Alberdi (1977: 71 – Edición Original 1855) resultaba clave la articulación de Argentina con las potencias mundiales: *El sistema económico de la Constitución Argentina debe buscar su más fuerte garantía y solidez en el sistema económico de su política exterior (...) Sin esa garantía internacional, la libertad económica Argentina se verá siempre expuesta a quedar en palabras escritas y vanas*. Concretamente, este autor consideraba que los inversores extranjeros no sólo estaban llamados a aportar el capital necesario para el desarrollo, sino que también debían involucrarse en garantizar el orden interno y las políticas liberales que les permitiesen recuperar sus inversiones.

En ese sentido, desde mediados del siglo XIX y hasta 1930, nuestro país receptó un sostenido flujo de capitales europeos que, en su casi totalidad, se orientó hacia la región pampeana. La incorporación de actores externos resultó tan crucial, que -tal como ocurriera en el resto de América Latina- hizo que la acumulación del capital hacia afuera fuese dominante y es-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 33

tampara su sello a las formas de reproducción ampliada interna.

En el orden interno, la relativa estabilidad política lograda tras el triunfo definitivo de Buenos Aires en la guerra civil (Batalla de Pavón, 1861) fortaleció al Estado central y posibilitó la conquista de nuevas tierras.

El mismo segmento que había construido su hegemonía política y económica alrededor de la estancia y de la producción de cuero y de tasajo fue el que condujo el proceso de expansión. Estos actores sociales, por medios no siempre legítimos (especulación con el naciente ferrocarril, compra a precio vil al Estado o a pequeños propietarios, etc.) lograron quedarse con las tierras que se fueron ocupando. Así, se apropiaron de los excedentes originados en la expansión agropecuaria, reforzaron su poder y lo expandieron a todo el territorio nacional.

Bajo esta preeminencia y merced a un acuerdo interregional (ver punto siguiente), tendió a disiparse el estado de guerra continua que había imperado durante casi todo el siglo XIX. La supremacía de Buenos Aires y la dinámica de su economía fueron la fuerza disciplinadora del conjunto en un proceso a través del cual se pudo comenzar a construir una comunidad de intereses entre actores de las diferentes regiones.

La dinámica del emprendimiento agrícola ganadero profundizó las desigualdades entre la región pampeana y el resto del país; y si ellas no fueron mayores, se debió a una serie de políticas estatales compensadoras, de las que se hablará en los puntos siguientes.

a).2. El acuerdo entre regiones

El escenario descrito indujo a que las regiones formularan un acuerdo implícito cuyas consecuencias políticas y económicas resultaron una de las claves de la llamada *Organización Nacional*, al abrir espacios para la participación de actores sociales de todas las provincias, aun de las derrotadas en la guerra civil.

Este entendimiento fue posible tanto por la existencia de recursos para derramar hacia el interior – posibilitados por el éxito económico de la pampa húmeda - como por la derrota de la revolución mitrista de 1880, que compensó en parte el desequilibrio entre Buenos Aires y el resto del país que se había creado tras la batalla de Pavón. Asimismo, debe considerarse que, a diferencia de los fallidos intentos de acuerdo de la primera década post independencia, entre las regiones que concurrieron a organizar la Nación ya no estaban el Alto Perú, Paraguay y Uruguay (Álvarez, 1966: 53 – Edición original, 1912).

Mediante el acuerdo se cristalizó una articulación interregional jerarquizada, en la que Buenos Aires -en función de su vinculación directa con el mercado mundial, su mayor desarrollo económico y su preeminencia militar- impuso condiciones al resto del país. Pero estas condiciones no fueron de aniquilamiento, sino que dejaron un espacio -si bien, subordinado- para las clases dominantes del interior.

De este modo, se generó una típica estructura centro-periferia, en donde el área central vela por la integridad del sistema y la periférica se subordina a él y apoya los procesos hegemónicos de acumulación que tienen lugar en el centro.

En lo político, el acuerdo implicó un reconocimiento del interior a la hegemonía de Buenos Aires a cambio de que ésta dejara de enviar misiones de aniquilamiento y recambio de las clases dominantes regionales[38].

La factibilidad de acordar estuvo dada por la citada comunidad de intereses que, de a poco, fue permitiendo crear bases consensuales y, subsiguientemente, formular alianzas políticas entre estamentos de diferentes regiones. En este esquema, la organización federal del Estado desempeñó el doble papel de mantener a las provincias como instancias institucionales cercanas al poder regional y de sumar al gobierno central a los sectores dominantes del interior como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional (Oszlak, 1985: 121).

En lo económico, el acuerdo significó el reconocimiento de Buenos Aires como principal centro consumidor y exportador de un mercado único nacional y, consecuentemente, el aislamiento de las regiones derrotadas de sus articulaciones históricas (el NOA con el Alto Perú, el NEA con Brasil y Paraguay y Cuyo con Chile). Como contrapartida el gobierno central comenzó a realizar una serie de acciones tendientes a generar el surgimiento de lo que se conocería como economías regionales.

Este acuerdo fue ventajoso para las clases tradicionales del interior, en tanto les permitió convertirse en socias -si bien menores- del país centrado en el dinámico emprendimiento agrícola-ganadero. Desde lo político, la organización federal les garantizó su supervivencia a la vez que les proveyó de herramientas para obtener una porción de la renta agraria pampeana con la cual financiar el desarrollo de las economías regionales.

Pero el acuerdo resultó igualmente ventajoso para los actores sociales hegemónicos de las áreas centrales que, a cambio de ceder una porción de la renta pampeana para pacificar al país, lograron incorporar un importante espacio de apoyo a su crecimiento capitalista. En este sentido, debe recordarse que según el Censo de 1895 más del 40% de la población era parte de lo que hoy se identifica como NOA, NEA y Cuyo[39] y que, si bien la región sufría una larga crisis, mantenía un peso relevante derivado de su oferta de mano de obra, de insumos para la producción, de alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo y de su condición de mercado consumidor de productos nacionales.

Nada de esto significó la desaparición de tensiones entre el nivel nacional y el provincial; pero las mismas pasaron a ser fruto de reacomodamientos menores que, como se dijo, no pu-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 34

sieron en juego el equilibrio interregional del país.

a).3. Las regiones

Buenos Aires, Santa Fe y el sur de Córdoba recibieron en esta etapa los beneficios de la revolución tecnológica inaugurada hacia fines del siglo XVIII la que, entre otras cosas, abrió posibilidades para la producción agropecuaria de clima templado.

El ritmo particularmente intenso que adquirió la política modernizante en las áreas citadas no se reprodujo en el resto del país, situación que aparece como paradojal en el caso de Entre Ríos y Corrientes, cuyo rezago relativo comienza en esta etapa. Una explicación de este hecho se encuentra en la cercanía de los mercados brasileños de tasajo que les permitió mantener sus tradicionales estructuras ganaderas sin apelar a la diversificación del agro que, por entonces, abría nuevas posibilidades a territorios que reforzaban de esta manera su condición de área central[40].

En cuanto a la estructura social de la región pampeana, cabe indicar que su rápido desarrollo generó una sociedad más compleja, con estratos sociales diferenciados. Al chacarero, al hacendado y al mercader se le sumaron el artesano, el pequeño comerciante, el consignatario y toda una serie de ocupaciones propias de la *pequeña burguesía*. En este aspecto, cobró fundamental importancia la corriente migratoria que produjo en el país un fenómeno de proporciones al introducir múltiples cambios en lo social, en lo económico y en lo político. Articulada con esta situación, hacia 1908 se observaba una importante concentración de la naciente actividad industrial en la región pampeana, tendencia que -como veremos- no haría más que profundizarse en los años siguientes (Cuadro Nº 1).

Cuadro Nº 1. Personal que trabaja en la actividad industrial. Por regiones (1) - En cantidad de personal y porcentaje. Año 1908

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Quadri Castillo, 1986: 83

Región	Cantidad	%
Pampa Húmeda	200.784	60,9
NOA+NEA+Cuyo	127.277	38,6
Patagonia (2)	1.429	0,4
Total	**329.490**	**100,0**

Referencias: (1) Composición de las regiones ver Cuadro Nº 6. (2) En esta región se ha sumado el ítem "Otros Territorios Nacionales" que, al involucrar a todos los Territorios Nacionales contiene también datos de Chaco, Misiones, Formosa y Los Andes, los que pertenecen a lo que se conoce como NEA y NOA. Las diferencias que esta situación pueda implicar con los resultados presentados son de tipo marginal.

La unidad nacional alrededor del mercado pampeano -proceso en el que cumplió un papel preponderante la red ferroviaria centrada en Buenos Aires - reorientó hacia el Atlántico las economías de las regiones que históricamente habían mantenido relaciones con el Alto Perú y/o con Chile y condenó definitivamente a la ruina a emprendimientos centenarios[41]. De esta forma, se truncaron articulaciones con espacios extrarregionales y de aprovisionamiento de mercados locales y regionales. El redireccionamiento hacia el Atlántico terminó de diluir las fuerzas centrípetas que habían disgregado el territorio del virreinato en cuatro repúblicas.

Paralelamente, y merced a las políticas que desplegó el Estado (ver acápite siguiente), empezó a generarse un nuevo espacio económico para las regiones del llamado *interior*. En este aspecto, Tucumán y Mendoza fueron pioneras al desarrollar sus respectivos emprendimientos azucareros y vitivinicultores que desde un principio se orientaron a superar la limitada capacidad de absorción regional y a abastecer a los mercados del litoral. Así, la industria azucarera de Tucumán hizo que al cabo de 42 años la superficie cañera se multiplicara por 50 y pasara a ocupar más del 68% del área sembrada en la Provincia (Cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2. Evolución del área sembrada caña de azúcar en la Provincia de Tucumán. En hectáreas y como % del total de área sembrada de la Provincia. Años escogidos, 1872/ 1914

Fuente: Pucci, 1989: 13

Año	Hectáreas	% área sembrada
1872	1.687	6,7%
1888	12.768	35,4%
1895	54.233	55,2%
1914	90.448	68,8%

Con el tiempo, varias provincias comenzaron a redireccionar su economía, insertándose de modo funcional en la hegemonía agroexportadora. En los inicios del siglo XX el emprendimiento vitivinícola se expandió a San Juan, la producción de azúcar llegó a Salta y Jujuy, se comenzó a sembrar algodón en Chaco, etc.

En tanto, las estructuras productivas de La Rioja y Catamarca así como también la baja capacidad de negociación política de sus clases dirigentes, hicieron que estas provincias quedaran afuera de esta corriente dinamizadora y que se insertaran de manera muy marginal en el proceso de crecimiento experimentado en el resto del país.

En este sentido, la incorporación de las regiones derrotadas fue más lineal cuando se trataba de áreas productoras de bienes no exportables, que se consumían en el centro y que no competían con la producción pampeana, o que suministraban determinados insumos al sector más dinámico; tal fue el caso del Chaco cuya producción de quebracho proveía de durmientes a los ferrocarriles y postes para el alambrado de los campos. En este proceso, la intervención del Estado fue selectiva, promoviendo aquellos emprendimientos que reforzaban la acumulación pampeana y no se mostraban como competencia y/o alternativa de articulación con el mercado mundial (Tecco, 1992: 118).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 35

En esta etapa también se ocuparon e institucionalizaron las últimas regiones que, dentro de los límites de la República Argentina, permanecían en manos de población aborigen[42] o constituían territorios de áreas fronterizas en litigio (Misiones, Los Andes[43]). A estas zonas se les asignó el estatus jurídico de *Territorios Nacionales*, lo que implicó que su organización quedara bajo la potestad directa de la jurisdicción nacional.

a).4. El Estado

Tras la llamada *Organización Nacional*, el Estado Nacional -que fundamentalmente expresaba los intereses de actores sociales posicionados en la Pampa Húmeda- impulsó el modelo agroexportador mediante dos acciones primordiales (Esteso, 1988: 13/14):

- Propició condiciones generales básicas para la producción y la circulación mercantil.
- Desarrolló una articulación más estrecha con el mercado mundial.

Dentro de las primeras, es de destacar que por la época (fines del siglo XIX) fue desarrollando el necesario armazón político institucional: se estructuraron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se promulgaron y aplicaron los códigos de Comercio, Civil y Penal, se estableció la unificación monetaria, etc.. Paralelamente, y para que esta institucionalización pudiera hacerse efectiva, el gobierno central se lanzó a establecer su poder de manera homogénea en todo el país, aun cuando debiera pasar por encima de las autonomías provinciales. En este camino, el apeló a tres tipos de modalidades de acción Oszlak (1985: 97 y ss.):

Modalidad represiva: Con ella se propuso lograr el acatamiento general mediante la violencia física o las amenazas de coerción. Esta modalidad fue posibilitada por la existencia de un poderoso ejército nacional -creado a raíz de la Guerra del Paraguay[44]- que, a diferencia de tiempos anteriores, dejó de estar integrado por elementos provinciales circunstancialmente movilizados para una campaña. Esta fuerza militar no sólo reprimió sino que también actuó preventivamente, movilizándose, muchas veces con éxito hacia zonas *calientes*.

Modalidad cooptativa: Se empleó para captar apoyos de los sectores dominantes locales y los gobiernos provinciales a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas. En este sentido y aprovechando los desequilibrios financieros de las provincias (en buena parte originados en las guerras civiles), el Estado Nacional comenzó a girar recursos a las provincias a cambio de su sumisión política. Otro componente importante de esta política de domesticación fue el uso del empleo público como compensador de la crisis que generaba el proceso de modernización. A partir de 1861, nutridos contingentes de funcionarios nacionales se instalaron en las capitales provinciales, incrementando la presencia nacional en ellas. En 1876, 10.900 de los 12.800 funcionarios nacionales cumplían sus funciones, de un modo u otro, en el interior del país (Oszlak, 1988: 26/27).

Modalidad de Penetración material: Incluyó acciones realizadas por el Estado nacional para incorporar al circuito dinámico de la economía pampeana a las actividades que se desarrollaban en el resto del país. Al respecto, las economías regionales han sido un notable ejemplo de cómo, contradiciendo abiertamente la ideología liberal postulada por los gobiernos de la época, el Estado Nacional intervino para fomentar el surgimiento, por ejemplo, del emprendimiento azucarero en Tucumán: fueron los bancos estatales los que suministraron créditos para la adquisición de maquinaria, fue el Estado el que construyó el ferrocarril que llegó hasta la provincia y fue la aduana nacional la que lo posibilitó al excluir de la competencia a la mucho más barata azúcar cubana. Esta política estatal sólo puede analizarse en el marco de la necesidad de incorporar a los grupos dominantes del interior en los beneficios de la expansión litoral para lograr su apoyo político (Romero y Rofman, 1997: 142). En el caso de la vitivinicultura, fueron decisivas las políticas impositivas que, por ejemplo, castigaron con sobretasas a los productores que utilizaran químicos o pasas de uva en la elaboración de vinos (Balán, 1978: 73 y ss. y Romero y Rofman, 1997: 142).

El Estado Nacional hizo un uso combinado de estas tres modalidades, variando la importancia de cada una según las particularidades de cada periodo. En las primeras etapas posteriores a Pavón, la modalidad represiva fue la más usada, muchas veces bajo formas feroces y muy poco éticas[45], para sofocar las 107 revoluciones y los 90 combates que se sucedieron entre 1862 y 1868 (Oszlak, 1985: 102). Cuando la relativa estabilidad política lo posibilitó, cobró fuerza la modalidad cooptativa, la cual -a su vez- preparó las condiciones para pasar a la articulación de intereses que distingue a la modalidad de penetración material.

Respecto a esta última modalidad, fue clave la política de transportes; ya que el acceso a los mercados del litoral dependía crucialmente del abaratamiento del flete. Así, la construcción del ferrocarril Central Argentino -decisiva para la viabilidad económica del proyecto- fue una decisión política, tal como lo demuestra el hecho de que entrara en servicio antes que existiera una demanda económica concreta. Esta circunstancia, poco atractiva para los capitales privados, hizo que el Estado asumiera la empresa de construir el ferrocarril que unió los mercados del litoral con las nacientes economías del vino (Mendoza y más tarde San Juan) y del azúcar (Tucumán) (Balán, 1978: 68). Del mismo modo, y como se citara al aludir al surgimiento de las economías regionales, el gobierno central aplicó políticas reguladoras, crediticias, de subsidios a la inversión, etc., con los resultados productivos ya mencionados.

Varios autores han señalado que para el nacimiento y expansión de las producciones regionales resultó decisiva la articulación económica y política de actores sociales de base provincial, nacional e internacional, cuyo poder se plasmó en las diferentes políticas desarrolladas por el Estado Nacional. En efecto, cuando se pudieron haber tomado medidas que amenazaran el desarrollo de estas economías -por ejemplo, ante el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 36

intento del segmento agroexportador de que se bajaran los aranceles para neutralizar el peligro de una guerra de tarifas con países importadores de granos-, los actores sociales ligado a las economías regionales lograron sostener las condiciones generales que posibilitaban la reproducción de sus emprendimientos[46].

Para ir cerrando estas referencias acerca del funcionamiento del Estado nacional durante el período que se considera, corresponde destacar que -a partir de Pavón y especialmente tras la guerra con el Paraguay - multiplicó sus funciones y, en general, su capacidad para responder a una sociedad que le demandaba actividades cada vez más complejas.

Esta situación no implicó disolver las prácticas clientelares que habían sido moneda corriente en el periodo anterior. Según relatos de la época, la por entonces llamada *empleomanía* adquiría proporciones más alarmantes tanto en la administración civil como en el ejército (Campione y Mazzeo, 1999: 49). Debe recordarse que hasta la instauración del voto secreto y obligatorio por la Ley Sáenz Peña (año 1912), el empleo público era una fuente muy relevante de sufragios en virtud de los escasos concurrentes a los comicios y el voto cantado (Brailovsky, 1982: 18).

Algunas citas darán testimonio de esta situación. En 1899, José María Rosa, a la sazón ministro de Hacienda, dijo: *... es notorio que el personal de la Administración Pública es excesivo, como también es notorio que se han creado cargos inútiles con el único objeto de hacer lugar a personas cuya única influencia ha sido suficiente como para lograr que el Estado las mantenga...* (Rock, 2001: 33/34). Por su parte, el novelista Carlos Ocantos se refiere en su obra *Quilito* al favoritismo y la corruptela en la que se desarrollaban las tareas del Estado: *... el chico de Esteven había sido nombrado oficial primero, con trescientos pesos, y como él no era más que auxiliar con ochenta y en su sección estaba aquél, resultaba que Don Pablo Aquiles, empleado antiquísimo, quedaba bajo las ordenes de su flamante superior, Jacintito; felizmente, este iba tarde o no iba nunca, y cuando iba no hacía nada* (Ocantos, 1985, 193). Según otras crónicas, la *empleomanía* alcanzó a su punto más alto durante las dos presidencias de Yrigoyen, quien acostumbraba a dar los nombramientos personalmente. Las anécdotas, quizás impulsadas por la resistencia que en algunos sectores de la sociedad generó su llegada a la Presidencia, se multiplican por miles y una de ellas afirma que:*... en su afán de ayudar, nombró una vez 'nodriza para un servicio municipal de lactantes' a un amigo de la causa* (Columba, 1988: tomo II, pág. 64)

a).5. La modalidad Argentina de organización federal

En este periodo se definieron algunas directrices básicas del modo que adquirió la forma federal de gobierno en nuestro país. Alberdi, cuya influencia intelectual fue determinante desde los inicios de la institucionalización del federalismo argentino, propugnó un régimen que mixturaba elementos de unidad con elementos de federación. Considerando las grandes extensiones de territorio desierto que se debían administrar y temiendo con fundamentos a la hegemonía de Buenos Aires que se resistía a nacionalizar el puerto, Alberdi fue partidario de la organización federal; pero, al mismo tiempo, fue consciente de la imperiosa necesidad de construir una unidad nacional fuerte. Estos condicionantes hicieron que recurriese a soluciones transaccionales (Laguado, 2000: Capítulo 3 / página 11).

Así en ***Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina***, considerada la obra que en mayor medida influyó sobre la organización constitucional del país, Alberdi sostuvo: *Es practicable y debe practicarse en la República Argentina la federación mixta o combinada con el nacionalismo, porque este sistema es expresión de la necesidad presente y resultado inevitable de los hechos pasados. Ha existido en cierto modo bajo el gobierno colonial, como lo hemos demostrado más arriba, en que coexistieron combinados la unidad del virreinato y los gobiernos provinciales, emanados como aquél de la elección directa del soberano. La Revolución de Mayo confirmó esa unidad múltiple o compleja de nuestro gobierno argentino, por el voto de mantener la integridad territorial del virreinato, y por la convocatoria dirigida a las demás provincias para crear un gobierno de todo el virreinato* (Alberdi, 1915: 143 – Edición Original 1852).

Estas fórmulas transaccionales consideraban que si bien la extensión del territorio favorecía cierta tendencia hacia el federalismo, sólo la unidad nacional podría garantizar la grandeza que el proyecto creía inevitable para la república: *Sólo es grande lo que es nacional o federal. La gloria que no es nacional, es doméstica, no pertenece a la historia. El cañón extranjero no saluda jamás la bandera que no es nacional. Sólo ella merece respeto, porque sólo ella es fuerte. Caminos de fierro, canales, puentes, grandes mejoras materiales, empresas de colonización, son cosas superiores a la capacidad de cualquier provincia aislada, por rica que sea. Esas obras piden millones y esa cifra es desconocida en el vocabulario provincial* (Alberdi, 1915: 153 – Edición Original 1852).

Por otro lado, debe señalarse que el federalismo argentino tiene más puntos de contacto con el modelo del Imperio Alemán que con el federalismo de Estados Unidos o de Suiza. En el federalismo germano del siglo pasado, Prusia -a partir de su poder relativo- se constituyó en el poder unificante del Imperio Alemán, situación en algún punto similar a la que guardó Buenos Aires como espacio aglutinante de la naciente Nación Argentin (Botana, 1998: 120/125).

En este esquema el Senado cumplió un papel clave dentro de la política de fines del XIX y principios del XX, ya que fue al ámbito donde se sintetizó el acuerdo entre las diferentes regiones a la vez que actuó como contrapeso al poder de Buenos Aires y el litoral en el Poder Ejecutivo. *Formado con entera independencia de fluctuaciones de la población, por veinte senadores del interior y ocho del litoral (más dos de la Capital Federal), dio a los primeros mayoría permanente, capaz de im-*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 37

pedir cualquier ley. Esta garantía se fortalecía al ser los Senadores electos por las legislaturas provinciales (Álvarez, 1966: 53/54 – Edición original, 1912).

No obstante el peso del Senado, la fórmula híbrida de federalismo fue produciendo un creciente menoscabo de los gobiernos provinciales frente al gobierno central. Esto tuvo como resultado que, de a poco, la jurisdicción nacional tomase de hecho competencias que, según la Constitución Nacional, eran exclusivas de las provincias.

La aplicación de la Ley Nº 4.874 (llamada "Ley Láinez" en honor al Senador Nacional que la proyectó) es un claro ejemplo de lo anterior. Esta normativa permitió a la Nación construir en todo el país un sistema de escuelas primarias y secundarias que convivieron y, en muchos casos, tendieron a desplazar al sistema educativo provincial[47]. Otro ejemplo es la participación del Gobierno Nacional en importantes obras de infraestructura ferroviaria, vial y portuaria, así como la explotación de servicios asociados a ellas (Oszlak, 1988: 32). Como resultado de estos procesos, hacia 1916, el 63,3% del gasto público consolidado correspondía al nivel central, el 25% al nivel provincial y el 11,7% al nivel municipal (Porto, 1998: 78).

La creciente presencia del Estado Nacional en las provincias consolidó la unidad de la joven nación al costo de debilitar el poder provincial. En este proceso, fue primordial la presencia de destacamentos armados a los que, en caso de considerarlo necesario, se les ordenaba que disuadieran las iniciativas autonómicas que resultaran peligrosas para el poder central. También contribuyó al menoscabo del poder provincial la existencia de una serie de oficinas encargadas de gestionar tareas estatales primordiales y que no dependían del poder regional. Hay que resaltar que los recursos volcados por estos destacamentos militares y oficinas sobre las economías locales hacia que fuera complicado para las autoridades provinciales rechazar su presencia. Por último se quiere hacer notar que estas oficinas, aun las situadas en regiones rezagadas, tenían un funcionamiento *moderno*; con lo cual y a pesar de su presencia acotada, fueron un referente ineludible tanto en lo productivo como en las relaciones sociales.

b) El Estado interventor (1930 – 1975)

b).1. El marco general

La crisis de 1930 provocó un profundo reordenamiento en las economías funcionales a la hegemonía económica británica. El papel central que en las exportaciones Argentinas tenía la producción agropecuaria hizo que la caída de los precios internacionales y la expansión de las barreras proteccionistas -superadas a medias y a alto costo por el pacto Roca / Runciman- pusieran en riesgo todo el ordenamiento económico nacional.

En respuesta a la crisis se desplegó un modelo basado en una política comercial proteccionista consistente en el despliegue de diversos organismos reguladores, la intervención directa del Estado en la producción, el dictado de numerosas leyes protectoras de los trabajadores y el otorgamiento de una maraña de subsidios explícitos e implícitos.

Estas medidas de protección económica redujeron el grado de apertura de la economía, generando una drástica caída en la participación de las importaciones en la composición del PBI. Dentro de este panorama general, interesa destacar la notoria baja ocurrida en el coeficiente de importación de productos terminados (Cuadro Nº 3).

Cuadro Nº 3. Grado de apertura de la Economía y Coeficiente de importación de productos industriales terminados. Quinquenios 1925/1925 y 1965/1969

Fuente: OECIC, 1974: 150 y 436

	1925/1929	1965/1969
Grado de Apertura de la Economía	23,8	9,8
Importaciones de productos industriales terminados	24,8	5,4
% de las Importaciones sobre el PBI	37,2	9,2

Paralelamente, el mercado interno comenzó a ofrecer importantes ventajas. A su relativa amplitud, le sumó protección aduanera, exenciones impositivas, mano de obra relativamente barata, y altas ganancias generadas por la posición oligopólica o monopólica. Esto llevó a reformular el esquema vigente hasta 1930, en el que las actividades más dinámicas se ligaban con el sector exportador. Así, por citar un ejemplo, entre 1929 y 1971, el porcentaje de la producción vacuna dirigida a la exportación bajó del 42 al 24% (OECIC, 1974: 436).

Otro resultado saliente del periodo fue el notable crecimiento del sector industrial, que en términos del PBI pasó del 23,8% (quinquenio 1925/29) al 35,7% registrado en 1970 (OECIC, 1974: 145). Con este crecimiento se profundizó la localización de la industria sobre la región central del país y, particularmente, sobre la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores; lo cual tuvo importantes consecuencias políticas y sociales, en tanto acentuó tendencias anteriores respecto a la ubicación de los centros de decisión de la República y a la concentración demográfica y económica en un área reducida del país.

Como resultado de los procesos citados, se constataron tasas de crecimiento económico relativamente estables e importantes (del orden del 2,03% entre 1929/1952 y de 4,04% entre 1952/71). Igualmente se produjeron notables cambios en el perfil de la sociedad: la población urbana pasó del 12% (Censo de 1914) al 54% (Censo de 1970) y, según las mismas fuentes, el analfabetismo bajó del 36% al 8,4% en tanto que los 20.000 alumnos universitarios matriculados en 1930 pasaron a ser 230.000 en 1970 (OECIC, 1974: 112, 122, 124, 140)

En lo político, la etapa se caracterizó por las dificultades del Estado Interventor para generar adecuados niveles de gobernabilidad, lo cual derivó en una acotada y, a veces, nula vigen-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 38

cia de derechos políticos para amplios sectores de la sociedad.

Si en un primer momento, tras la caída de Yrigoyen (1930), se volvió a una institucionalidad formal sostenida en el fraude electoral, luego del primer paso de Juan D. Perón por el poder (1945/1955), la inestabilidad de las propias instituciones constitucionales se convirtió en el signo más notable. Desde esa fecha y hasta 1983 ninguno de los tres gobiernos electos llegó a completar su mandato, mientras que las administraciones de facto fracasaron ostensiblemente tanto en el cumplimiento de sus objetivos como en sus intentos de imponer candidatos para la sucesión presidencial (Cavarozzi, 1997: 9 y ss.).

b).2. Estructuras reguladoras y sociedades periféricas

Los importantes cambios en la vida social y política de las áreas centrales inducidos por la crisis del '30 no afectaron los equilibrios básicos interregionales. En efecto, si se exceptúa el caso de Córdoba, en donde se instaló el emprendimiento metalmecánico liderado por las empresas automotrices, no hay en esta etapa modificaciones importantes en el posicionamiento relativo de las provincias argentinas.

En cuanto al despliegue de estructuras reguladoras de las economías regionales, su importante desarrollo en extensión y alcance no hizo más que profundizar una tendencia que, como se vio, había estado presente desde fines del siglo anterior. Estas estructuras reguladoras indujeron la generación de precios de monopolio, a partir de evitar poner en producción tierras que no generaran renta (establecimiento de cupos, limitación del área sembrada) y de sostener precios superiores a los *de mercado* (por ejemplo, a través de la modalidad de precios sostén).

De la aplicación de estas políticas surgió una peculiar estructura de tenencia de la tierra, que combinaba latifundios y minifundios en continua regeneración. Los pequeños productores -que quizá hubieran podido ser absorbidos por la industria en auge- conservaron sus parcelas, congelando así la evolución de la escala en la propiedad rural y manteniendo la ineficiencia global del sistema productivo. Por su parte, los más grandes propietarios recibieron sobretasas de ganancias originadas en los precios de monopolio que garantizaba el Estado.

Esta situación hizo que las citadas ventajas económicas que ofrecía el mercado interno a las economías regionales tendieran a acentuarse y que en torno de su producción se entrelazaran los tradicionales actores regionales con importantes actores pampeanos y también con inversores internacionales.

Como reflejo de este hecho, el área sembrada con los cultivos emblemáticos de la Pampa Húmeda – Trigo y Maíz – y de la totalidad de los cereales, que en alta proporción se destinaban al sector externo, sufre un importante retraimiento. En sentido contrario, el área sembrada con especies propias de las economías regionales y los cultivos industriales, tiene una importante tasa de crecimiento (Cuadro Nº 4).

Cuadro Nº 4. Evolución del área sembrada. Cereales, cultivos industriales y productos escogidos en miles de hectáreas. Quinquenio 1935/1939 y bienio 1970/1971

Fuente: OECIC, 1974: 205/218

Concepto	1935/1939	1970/1971	% de incremento
Trigo	7.632,2	4.468,2	-41,5
Maíz	6.423,2	4.993,0	-22,3
Total Cereales	**17.408,0**	**16.421,0**	**-5,7**
Caña de Azúcar	173,4	226,8	30,8
Tabaco	15,7	70,8	351,0
Algodón	379,0	388,0	2,4
Yerba Mate	63,1	122,1	93,5
Vid	137,6	322,4	134,3
Manzana	12,7	43,2	240,2
Total Cultivos Industriales	**853,6**	**1.240,0**	**45,3**

Como se señalara, el dinamismo de las economías regionales profundizó la atracción de actores sociales extrarregionales e internacionales, cuya capacidad de presión sobre el Estado Nacional, explica en buena medida la capacidad para obtener un importante nivel de subsidios y de protección arancelaria.

Esta situación generó una llamativa estabilidad política[48] en las provincias donde se desplegaban las economías regionales, ya que las diferentes regulaciones erradicaron de la agenda económica el tema de la expropiación de minifundios e conectaron los intereses de minifundistas y latifundistas en cuanto a la fijación de cupos y precios sostén.

El sistema de precios de los productos regionales y los ingresos de sus productores quedaron exclusivamente atados a los vaivenes del mercado interno, pues la fijación de tarifas exorbitantes impidió que los precios internacionales regularan la producción. Sin embargo, los segmentos favorecidos con esta protección eludieron aplicar la renta obtenida en la incorporación de mejoras tecnológicas con las que hubiesen mejorado su posibilidad de inserción en mercados internacionales -en auge tras la guerra- que aún no presentaban los actuales niveles de distorsión derivados de los subsidios.

Otro punto sobre el que también debe fijarse la atención es la tipología de bienes que se producían. Sin la obligación de competir con bienes del exterior, las economías regionales fueron generando cada vez más un tipo de producto sólo realizable en un mercado interno, al que -en cierto modo- fueron moldeando.

Veamos en una sucinta descripción de de algunos ejemplos, como se repiten los elementos que se han venido describiendo y que ya se citaran para el caso de la producción azucarera[49].

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 39

La crisis de 1929 facilitó la conformación de un área productora de algodón, principalmente situada en Chaco, Formosa y el norte santafesino. Como ocurrió con otros cultivos, esta expansión y consolidación se basó en una decidida acción estatal que en este caso consistió en la entrega de tierras fiscales, la creación del Fondo Especial del Algodón y la aplicación de precios sostén. A su vez, la introducción del algodón permitió revalorizar las tierras aptas y aprovechar las áreas antes desmontadas como consecuencia de la explotación del quebracho. La bonanza algodonera -fuertemente ligada a la sustitución de importaciones- se mantuvo hasta la segunda mitad de los '50, cuando el estrechamiento del mercado interno y la aparición de fibras sintéticas redujeron su dinamismo.

La producción y consumo de la yerba mate se realiza casi exclusivamente en Argentina, Paraguay y Brasil, lo que genera ciertas particularidades en su desarrollo. En nuestro país, la producción -concentrada en Corrientes y Misiones- comenzó una etapa de auge hacia los inicios de los '20, se interrumpió en las décadas siguientes y retomó su ciclo expansivo en la segunda mitad de los '50. La posterior reducción del área sembrada se compensó con el aumento en los rindes y con la actividad de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) que reguló precios y volúmenes de producción.

La vitivinicultura fue una de las economías regionales de desarrollo más prematuro. Hacia fines del siglo XIX comenzó su producción en Mendoza -poco después que empezara a desplegarse el emprendimiento azucarero tucumano- y sobre los inicios del Siglo XX se incorporó a esta actividad San Juan y, en menor medida, La Rioja, Salta, Catamarca y Río Negro. La producción vitivinícola se dirigió casi exclusivamente al mercado interno (el promedio histórico de exportación era inferior al 5% de lo producido) que demandaba vinos de baja calidad. Esto hizo que no se tendiera a implantar variedades de mejor calidad que permitieran diversificar los mercados en etapas de crisis.

Aunque estos emprendimientos y las sociedades de las áreas donde se desarrollaron distan de ser homogéneos, existen en unos y otras ciertos atributos comunes que son definitorios y que parten de un hecho central: el proceso de penetración y desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en estos sectores ha sido tardío, irregular, heterogéneo y con baja capacidad de difusión. En suma, lo que se resalta no sólo es la debilidad productiva de muchas unidades, sino su baja capacidad para difundir condiciones capitalistas similares a las que rigen la producción en la Pampa Húmeda.

Resumiendo, las economías regionales se caracterizan por (Rofman, 1995: 165 y ss.):

1. La heterogeneidad de una estructura productiva con:

a) Importante presencia relativa -en cuanto a cantidad de emprendimientos- de unidades productivas con baja capacidad de acumulación por los magros o nulos excedentes que generan. La unidad productiva apenas produce para el sostenimiento personal y familiar y tiende hacia su progresiva descapitalización.

b) Importante presencia relativa -en cuanto a la participación en el producto – de latifundios articulados con la producción agroindustrial. Estos emprendimientos, recibieron sobretasas de ganancias a través de precios de monopolio garantizados por el Estado y que no reinvirtieron pues la estructura arancelaria los protegía de la competencia externa. Muchas veces, estos emprendimientos desempeñaron adicionalmente roles monopsónicos u oligopsónicos en segmentos cruciales de la producción.

2. La perennidad o ciclo de vida de ciertos años que, en general, tiene la base agrícola, (yerba mate, té, tung, caña de azúcar, vid, frutales), por oposición al carácter anual de la producción pampeana. Los cultivos perennes requieren constantes inversiones y un muy adecuado manejo para mantener el nivel de la calidad y de la producción, lo que torna complejo y costoso a cualquier intento de reconversión productiva.

3. La debilidad de la actividad urbana vinculada muy estrechamente a la agricultura genera servicios caros e ineficientes que agravan las dificultades del emprendimiento agrícola y de la sociedad toda.

4. La dificultad para generar productos de calidad que tiene el sector industrial altamente ligado con la transformación primaria de la producción rural.

Por último, cabe destacar que durante este periodo un porcentaje importante de la población joven del área periférica migró hacia el área central. Esta migración funcionó como variable de ajuste de la sobrepoblación y también como refuerzo del quietismo económico y político, ya que con la juventud migrante se iba la mayor fuerza impulsora de cambios y movilidad social.

b).3. Modernización política y periferia

Esquemáticamente hablando, puede decirse el radicalismo y el peronismo protagonizaron los procesos políticos sobresalientes de la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, el significado de la llegada de estos movimientos al gobierno nacional tuvo un significado diferente en las distintas áreas que componen el país (O'Donell, 1972: 36/37).

Debe hacerse notar que radicales y peronistas -en especial los segundos- amoldaron sus secciones provinciales a la heterogeneidad del país mediante una refuncionalización impulsada por los propios actores de las sociedades periféricas, temerosos de que ambos movimientos atentaran contra su hegemonía regional.

Esto fue así porque aunque en el interior de cada espacio regional funciona un complejo sistema socio político con sus correspondientes tensiones, intrigas, acuerdos y alianzas, sus miembros -que pertenecen a un mismo estrato dirigente- no dejan de unirse cuando alguna amenaza externa o interna hace

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 40

peligrar su poder.

Por ejemplo, en la Salta de principios del siglo XX, la Unión Provincial nucleaba a los más acendrados segmentos de la elite regional, mientras que el radicalismo expresaba a sectores marginales de las clases acomodadas provinciales. No obstante, *(...) la cúpula radical estaba compuesta por miembros de las familias tradicionales (Güemes, Cornejo, Linares, Saravia, Torino) en el marco de la flexibilidad y habilidad, cohesión en última instancia, de la oligarquía salteña para mantener y/o recuperar su posición económico política en la provincia. Esto fue así más allá de las luchas facciosas que se dieron entre conservadores y radicales (...)* (Favaro y Morinelli, 1993: 143). En las elecciones de 1920 el radicalismo triunfó por primera vez en Catamarca y consagró gobernador a Ramón Clero Ahumada *(...) que había sido gobernador de la Provincia entre 1912 y 1915 como hombre representativo del régimen* (Clark, 1993: 20). En San Juan la UCR estaba formada por *(..). media docena de soñadores bien intencionados* que habían jugado un rol marginal en la política regional. Sin embargo, cuando los radicales triunfan en la Nación *(..). los precursores pasaron a un segundo plano con la incorporación del antiguo elenco del Partido Popular y de algunos independientes.* El Partido Popular había estado en el gobierno en 1907, como parte de las fuerzas políticas tradicionales provinciales (Videla, 1997: 237/9)[50].

Ante la evidencia de que en el gobierno de muchas provincias se mantenían los mismos actores políticos que en sus largos años de lucha la UCR había prometido desplazar, el presidente Yrigoyen decidió veinte intervenciones federales, la mitad de las cuales fueron sobre provincias gobernadas por miembros de su partido (Etchepareborda, 1983: 118/119)[51].

Del mismo modo, la irrupción del peronismo no tuvo la misma impronta a lo largo y ancho del país. Muchos de los principales dirigentes de las provincias periféricas fueron, a menudo, herederos del viejo conservadurismo. De esta forma en estas provincias, las autoridades del Justicialismo que iban accediendo al poder no generaron la ruptura que, paralelamente, se estaba produciendo en el área central.

Según un análisis que abarca el período 1954-1973, este movimiento tuvo en las zonas centrales una composición principalmente obrera que se correspondía con la imagen de un partido laborista de cualquier sociedad industrial, fuertemente conectado con los sindicatos; mientras que en las zonas periféricas asumió un carácter principalmente movilizador y policlasista, propio de los partidos populistas movilizadores de las sociedades dependientes y poco industrializadas (Mora y Araujo, 1980: 89 y ss.)[52].

Este doble perfil justicialista hizo que durante los primeros gobiernos de Perón (1946/1955) surgieran tensiones entre los emergentes de ambos segmentos; los casos de Cipriano Reyes y de Vicente L. Saadi pueden considerarse como ejemplos emblemáticos de los enfrentamientos entre el ala *laborista* y el ala *conservadora popular*. Estas tensiones se profundizaron e hicieron más constantes tras el golpe de estado de 1955, cuando los caudillos del interior tendieron a autonomizarse y a crear estructuras propias que utilizaron formas tradicionales de hacer política (Cavarozzi, 1997: 32)[53].

b).4. La expansión del Estado Nacional

Durante esta etapa, el Estado Nacional extendió sus funciones y actividades y multiplicó su presencia como gestor directo de empresas de servicios (ferrocarriles, electricidad, gas, agua potable, teléfonos, etc.) y de bienes (YPF, SOMISA, IAME, etc.) que, en algunos casos, tuvieron un destacado papel en el desarrollo regional y local.

En cuanto al despliegue de instituciones reguladoras de la producción se destacaron la Dirección Nacional del Azúcar, las Juntas Nacionales (de Carnes y de Granos), el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Comisión Reguladora de la Comercialización de la Yerba Mate, el aún vigente Fondo Nacional del Tabaco, bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A.), etc.

En estos años, el aparato del Estado -especialmente, el nacional- ocupó, como nunca lo había hecho, espacios dentro de la sociedad. No es casual que algunos autores hablen de una *matriz estadocéntrica* (Cavarozzi, 1996) caracterizada por el abordaje que el Sector Público hizo sobre tareas que en el capitalismo resultan propias de los actores sociales privados, pero que en la etapa no surgían *espontáneamente* del despliegue de las fuerzas del mercado.

Como consecuencia de este desarrollo estatal, la propia dinámica de los acontecimientos determinó que intereses sectoriales se apropiaran de diferentes estructuras burocráticas y pujaran por su expansión. Esto llevó a que, como nunca, la Administración Pública estuviera presente en procesos sociales y económicos e incorporara en mayor medida las tensiones propias de la sociedad.

A pesar de la proliferación de actividades del Estado, las acciones concretas destinadas a modificar los desequilibrios interregionales ocuparon un lugar marginal. Luego de 1950 se destinaron subsidios estatales al desarrollo de las regiones más rezagadas, pero la magra incidencia de esta política sólo generó costosos enclaves de escaso encadenamiento con actividades locales (Tecco, 1992: 128).

De todos modos, los Estados Provinciales del área periférica alcanzaron una mayor actividad relativa (Ver Cuadro Nº 5). En efecto, a despecho del potencial tributario de las diferentes regiones, el gasto provincial per cápita del área periférica superó a su similar de las áreas más avanzadas. Esta evolución fue posible gracias al peso de las transferencias interregionales que tuvieron un sesgo favorable para las áreas de menor desarrollo relativo. Se volverá sobre este tema en otros capítulos de la investigación.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 41

Cuadro Nº 5. Gasto Provincial per cápita. Para promedio de gasto provincial = 100. Años 1900 y 1970 y variación

Fuente: Porto, 1998: 86

	1900	1970	Variación
Área Central			
Ciudad de Buenos Aires	161,3	103,5	-57,8
Buenos Aires	151,7	80,2	-71,6
Santa Fe	97,1	101,5	4,4
Córdoba	46,1	94,6	48,5
Promedio	*114,1*	*94,9*	*-19,1*
Área Periférica			
Mendoza	91,6	141,4	49,8
San Juan	65,4	126,7	61,3
San Luis	42,1	124,7	82,6
Entre Ríos	76,7	105,5	28,8
Tucumán	85,5	84,1	-1,4
Salta	37,8	91,4	53,6
La Rioja	33,5	156,5	123,0
Catamarca	30,7	143,7	113,0
Corrientes	39,7	106,9	67,2
Jujuy	65,5	106,9	41,4
Sgo. del Estero	32,7	92,2	59,5
Promedio	*54,7*	*116,3*	*61,7*

Sin embargo, los niveles subnacionales de Estado ocuparon un lugar subordinado ante un Estado nacional hiperactivo que, en lo referido a las regiones periféricas, adoptaba las definiciones decisivas, especialmente aquellas vinculadas con los marcos regulatorios de las economías regionales. Así, las instituciones del nivel subnacional fueron cada vez más subvaluadas, perdiendo su capacidad de actuar autónomamente sobre la realidad local y reduciendo su capacidad de influir sobre las decisiones del gobierno central.

Una característica saliente de la etapa fue la expansión del Gobierno Nacional a costa de las provincias. Así, a los citados casos de intervención en educación, infraestructura y petróleo originados en la etapa anterior, se le agregaron el gerenciamiento casi exclusivo de una extendida y compleja red de efectores de salud, el manejo de empresas públicas de importante despliegue territorial, la propiedad del mar continental y de los yacimientos hidrocarburíferos, la generación, transformación, transmisión y distribución de energía, el poder de policía del trabajo, etc.

Elementos cruciales en este avance de la Nación sobre las Provincias fueron las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en todas las controversias que, entre estos dos actores institucionales, fueron puestas a su resolución. Hubo algunos casos extremos, como el señalado por Germán Bidart Campos en un fallo de 1959 que dirimía la jurisdicción del poder de policía sobre el agiotaje: *Si bien es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias (...) no lo es menos que la ley fundamental ha otorgado al Congreso (Artículo 67º inc. 16) la facultad de proveer lo conducente a la prosperidad, el adelanto y bienestar de todas las provincias....* Con esta fórmula - que aprovechaba el vocabulario genérico de la Constitución Nacional - la Corte Suprema inclinó la decisión del lado de la jurisdicción nacional, a pesar de que en el mismo texto reconocía que incuestionablemente era una potestad provincial (citado por Bidart Campos, 1993: 378).

En esta tendencia hacia la concentración de poder en el gobierno central, también resultó determinante la decisión de centralizar en la jurisdicción federal la recaudación de tributos que, según la Constitución Nacional, eran de exclusiva potestad provincial. Esta decisión se originó en la necesidad de replantear la estructura financiera – fiscal tras la caída de los impuestos sobre el comercio exterior generada por la crisis mundial de 1930[54].

Estas medidas tuvieron una última justifiación ideológica a partir de las supuestas ventajas de estrategias centralizadas que subordinaran las estrategias provinciales. Así, un autor sostuvo que *los cambios económico-financieros e industriales, la revolución tecnológica que deviene sin cesar, la utilización cada vez más profunda de las fuentes de energía, una economía en constante expansión y un mercado de contorno universal; son otros tantos signos inequívocos que explican el por qué de la cada vez mayor penetración de los órganos nacionales en las órbitas locales...* Y más contundentemente agregó: *Es lo que podría llamarse... el* ***federalismo como condición de subdesarrollo*** *(sic); porque de la aplicación ortodoxa de sus prescripciones y delimitaciones no puede surgir otra cosa distinta más que la esterilidad de todo esfuerzo* (Vanossi, 1964: 69/70 - Resaltado en el original).

La inestabilidad institucional también coadyuvó a debilitar las instancias provinciales. La alta volatilidad política de la etapa -signada por débiles gobiernos civiles y gobiernos militares que no lograban consolidarse en el poder- indujo a concentrar poder en el nivel central. En efecto, la continua variación del escenario político dificultó la construcción de los múltiples mecanismos de control y de contrapeso que institucionalmente estaban pensados para que las provincias contrarrestaran el poder centralizador del nivel federal.

Como colofón de estos hechos, hacia fines de los '50 -tal vez, el momento de máxima concentración de funciones en el nivel central- el gobierno nacional tenía un nivel de gasto ocho veces superior al del consolidado provincial (Secretaría de Hacienda, 1982). Aún en la etapa de crisis del Estado interventor - cuando había comenzado a revertirse el nivel de centralización en el gobierno central- el peso del Estado Nacional en las provincias era todavía determinante. Según el censo de Empleados de la Administración Pública Nacional de 1977 casi el 70% de los funcionarios desempeñaban sus tareas en el interior del país. En casi la mitad de las provincias, el empleo público na-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 42

cional igualaba o superaba al empleo público provincial, mientras que en casi toda la otra mitad la presencia de funcionarios nacionales superaba el 50% de los planteles provinciales (Oszlak, 1988: 29/32).

De todos modos, y sin negar la importancia de los procesos centralizadores, la estructura federal se mantuvo sin interrupciones, aún en los reiterados casos en que el poder militar arrasó con las instituciones de la República[55]. Es más, en ocasiones el poder regional se sobreimprimió sobre el militar y logró capturar delegados castrenses que pasaron a funcionar como representantes propios[56].

Culminamos este acápite señalando que durante la etapa, territorios de la Patagonia y del NEA que debido a su condición de *Territorios Nacionales* dependían directamente del Ejecutivo Nacional, accedieron al estatus de provincias. En los ´50 lo hicieron Chaco, Formosa, Río Negro, La Pampa, Neuquén, Chubut[57] y Santa Cruz. Pocos años antes, el Territorio Nacional de Los Andes había sido dividido entre las Provincias de Catamarca, Jujuy y Salta.

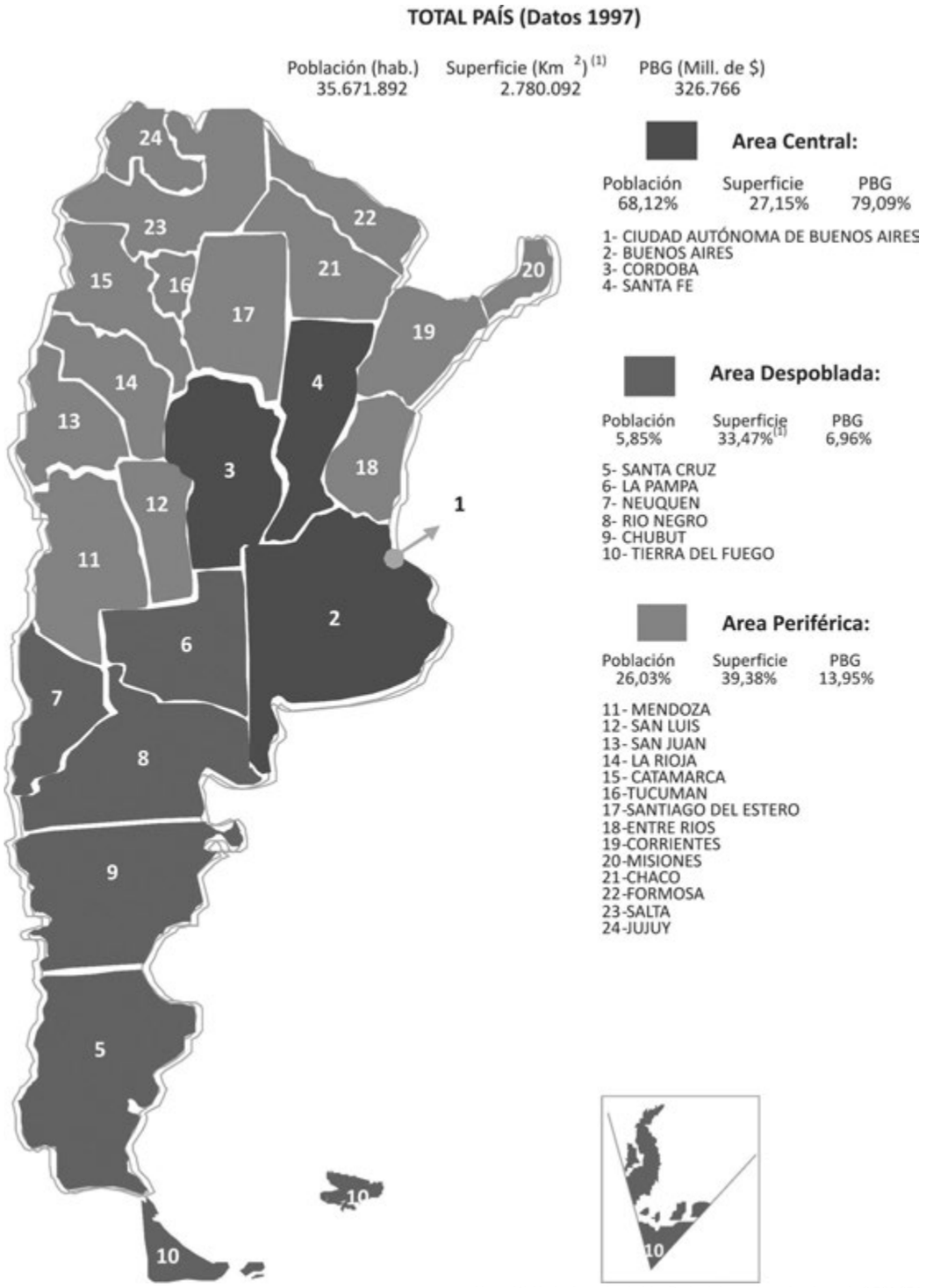
El último Territorio Nacional -Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur- se provincializó en 1991.

b).5. El equilibrio interregional resultante

Como resultado de los procesos citados, a lo largo de esta etapa surgió un equilibrio entre las diferentes áreas geográficas, que fue recurrentemente estudiado y clasificado[58], y que esquemáticamente se resume en el Mapa Nº 1 (Cao y Rubins, 1994: 127).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 43

Mapa Nº 1. Provincias por área, Superficie y Producto Bruto Geográfico



Nota: (1) No incluye Antártida. De incluirse, el total país es de 3.761.274 Km2 y los porcentajes serían: Central: 20,07%, Mixta: 50,82% y Periférica: 29,11%.

Fuente: Elaboración propia sobre datos tomados de la base de datos de ProVInfo (2003)

Quiere hacerse notar que si bien se incluye a cada provincia de manera íntegra dentro de una categoría, pueden convi-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 44

vir dentro de ella espacios con diferentes características. Así por ejemplo Santa Fe (área central), con un importante desarrollo agrícola ganadero en el sur, tiene emprendimientos de área periférica, como por ejemplo la economía regional del algodón en el norte provincial.

A grandes rasgos, las principales características de las citadas áreas son:

Área Central: Las relaciones sociales modernas encuentran en ella su mayor nivel de expansión. Básicamente, se posiciona sobre la *Pampa Húmeda,* alrededor de 60 millones de hectáreas cuyas características físicas se consideran singulares en el mundo: ninguna otra de magnitud similar concentra suelos fértiles con muy poca pendiente, un clima de tipo templado sin estación seca, precipitaciones que oscilan entre 700 y 1.000 milímetros anuales, presencia de aguas dulces y abundantes a poca profundidad (Giberti, 2001: 123 y Defelippe: 1959: 9). A partir de estas ventajas naturales, desde fines del siglo XIX se desarrolló la producción de granos (trigo, maíz, cebada y, más tardíamente, soja) y de ganado. Ambos emprendimientos resultaron clave para financiar las políticas sustitutivas de importaciones y fueron, además, el principal eslabón de la relación de Argentina con el mercado mundial.

En la Ciudad de Buenos Aires, núcleo del Área Central, se concentra la dirección y administración del Estado Nacional y de la gran mayoría de las principales firmas que operan en el país. En torno a ella se articula una franja metropolitana de 24 partidos que jurisdiccionalmente pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, pero que tienen una creciente simbiosis con la ciudad capital. Principalmente en el conurbano bonaerense, pero también en Córdoba y Rosario, se posicionaron los principales emprendimientos surgidos al amparo de las políticas sustitutivas de importaciones.

A partir de estas características y de las migraciones internas e internacionales, el Área presenta una concentración poblacional y un aparato productivo de dimensiones relativas muy superiores a las que se observan en las otras áreas del país.

Área Despoblada: Se caracteriza por su baja densidad poblacional relativa, fruto del tardío proceso de ocupación y desplazamiento de la población aborigen (fines del Siglo XIX). Esto hizo que durante buena parte del siglo XX fueran cruciales las políticas de poblamiento que apelaron a la fijación de contingentes de personal de las Fuerzas Armadas, a la generación de regímenes preferenciales de producción, a una inversión pública en infraestructura económica y social per cápita superior a la que se observa en el resto del país, etc.

Esta área se posiciona sobre la Patagonia, región que -esquemáticamente- comprende dos tipos de geografías (Giberti, 2001: 124 y Defelippe: 1959: 10):

Meseta Patagónica, caracterizada por sus ondulaciones escalonadas y suelos rocosos. Su clima es de tipo continental, con gran amplitud térmica, bajo régimen de lluvias (aproximadamente 200 milímetros anuales), vientos violentos y continuos, clima frío y nevadas ocasionales.

Andes Patagónicos, constituyen el extremo sur de la Cordillera de los Andes y se caracterizan por la presencia de glaciares, lagos y ríos de montaña. Presenta un clima frío, con precipitaciones en forma de nieve (salvo en verano) de aproximadamente 2.000 milímetros anuales.

En el orden productivo, a lo largo del Alto Valle del Río Negro se desarrolló la producción de frutas de pepita bajo lógicas similares a las de las economías regionales. Emprendimientos clave para la Patagonia fueron los del petróleo y carbón que, operados por Empresas Estatales (YPF e YCF), los que tuvieron importante influencia en el desarrollo de los asentamientos poblacionales patagónicos.

Área Periférica: Está integrada por las provincias de la mesopotamia, la franja norte del país y del centro-oeste. Desde la geografía física comprende tres situaciones bien diferenciadas (Giberti, 2001: 123 y Defelippe: 1959: 10):

Llanura Chaqueña: se trata de una planicie surcada por importantes ríos que dan origen a bañados, esteros y áreas periódicamente inundables. Su clima es cálido y las precipitaciones abundantes (900 a 1.200 milímetros anuales) y estacionales. Como un subárea de este espacio se suelen considerar al territorio que ocupa la mesopotamia Argentina hasta el norte de la Provincia de Entre Ríos, últimas estribaciones de la región *amazónica*.

Estepa Central : presenta amplios valles aptos para el cultivo que se enmarcan en los grandes macizos precordilleranos (Aconquija, Famatina, Velazco, etc.). Se trata de territorios semidesérticos, con un bajo régimen de precipitaciones (200 a 600 milímetros al año) e importante amplitud térmica diaria y estacional.

Área andino-puneña: comprende la cordillera andina con excepción de la que se encuentra en la zona sur del país. En su extremo norte se convierte en un altiplano denominado *Puna*. Se caracteriza por los suelos inmaduros y condiciones climáticas extremas: frío y bajo nivel de precipitaciones.

A continuación, en el mapa Nº 2, se detalla la ubicación de las principales zonas físicogeográficas de la República Argentina.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 45

Mapa Nº 2
Mapa de Regiones físico – geográficas de la República Argentina

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Defelippe (1959)

Ocasionalmente, también se suele utilizar una regionalización que, en algún sentido, combina la situación físico – geográfico con el nivel de desarrollo relativo provincial. Esta regionalización es útil para algunos análisis económico – institucionales, y en este sentido será fue utilizada en diferentes lugares de esta investigación para analizar algunos aspectos de la evolución de los sectores primarios provinciales. En el Cuadro Nº 6 se describe la distribución provincial y la equivalencia con la definición adoptada en esta investigación que esta clasificación de provincias implica.

Cuadro Nº 6. Clasificación de Provincias

Área Central	Área Despoblada	Área Periférica		
Pampeana	Patagónica	Cuyo	NEA(1)	NOA (2)
Buenos Aires	Tierra del Fuego	San Juan	Misiones	Salta
Córdoba	Santa Cruz	Mendoza	Chaco	Tucumán
Santa Fe	Chubut	San Luis	Corrientes	Catamarca
Cdad. Bs. As.	Neuquén		Formosa	Jujuy
	Río Negro		Entre Ríos	Sgo. del Estero
	La Pampa			La Rioja

Nota: (1) : NEA, sigla designada para citar "Noreste Argentino"; (2) : NOA, sigla designada para citar "Noroeste Argentino".

Resumen del 3º Momento

Las conclusiones a remarcar en lo que hace al contexto general, a las principales peculiaridades de las sociedades regionales y a las características y modalidades que adquirieron las instancias estatales en la etapa, son:

1. En la etapa que hemos llamado del Estado Interventor se cristalizan las diferencias entre las distintas regiones a partir de la consolidación de ciertas instituciones que moldean de un modo determinado la producción de las llamadas economías regionales. En este sentido, es de destacar que la consolidación de estas economías significó una modernización de las economías de las áreas periféricas, pero de carácter diferente del que se desplegaba en el área central.

2a. Asimismo, en esta etapa la producción periférica desembocó en los mercados del litoral. Esto generó una doble articulación de las áreas periféricas hacia las centrales, ya que las últimas financiaron las acciones del Estado que permitieron desarrollar las economías regionales, al tiempo que se constituyeron en el principal mercado consumidor de lo producido por tales economías.

2b. En cuanto a la articulación de las diferentes regiones, se destaca la supremacía de un área alrededor del emprendimiento agrícola ganadero complementado luego con el segmento más importante del núcleo sustituidor de importaciones. En lo político, esto se reflejó en un despliegue de la forma federal de gobierno bajo una arquitectura institucional que tradujo el peso relativo de Buenos Aires en particular y del resto de las provincias pampeanas en general, por sobre los demás integrantes del país.

3a. En esta etapa se verifica un incremento de la participación del Estado en todos los órdenes de la vida del país.

3b. Se destaca la concentración de poder en el Estado Nacional a expensas de las provincias. En este sentido, la incumbencia nacional de los sistemas reguladores de la producción de las economías regionales hizo que actores sociales de las provincias periféricas lo tuviesen como principal referente.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 46

Capítulo III

Las Provincias y el Desguace del Estado Interventor (desde el año 1975 hasta fines de la década del '90)[59]

Los cambios ocurridos en el país y en el mundo desde mediados de los '70 abrieron una nueva etapa para la República Argentina y para las diferentes regiones que la componen.

Aunque el perfil resultante de este proceso aún tiene contornos relativamente borrosos, este capítulo intentará describir los elementos que, al menos en la perspectiva regional, surgen como más consolidados. Cabe acotar que el periodo de análisis concluye en 1999, segundo año consecutivo de recesión y final de la administración del Partido Justicialista. Ya por esa época comenzaron a observarse signos de agotamiento en algunos mecanismos que habían sido pilares del ordenamiento vigente en el último cuarto del siglo XX, abriéndose un proceso de cambio cuyas derivaciones son difíciles de prever.

Este capítulo comienza describiendo sucintamente la situación general del país y de cada una de sus áreas geográficas en la etapa -tomando especial nota de la crisis de las economías regionales y de su efecto sobre las provincias de las áreas periféricas-, para luego abordar la situación del Estado Provincial y su relación con el Estado Federal, retomando temas tratados en el Capítulo I desde una perspectiva teórica.

Dados los objetivos del presente trabajo, la descripción hará hincapié en la situación del área periférica y dará al periodo de análisis un tratamiento más particularizado que el brindado a las etapas anteriores.

El hecho clave que este capítulo describe está relacionado con el cambio que, con respecto a la etapa del *Estado Interventor*, se produjo en el modo de actuar del sector público provincial en las áreas periféricas. Se sostiene que los cambios en esta área tienen un signo diferente al que se produce en las áreas centrales.

Por último, algunas acotaciones referidas a la información empírica. Cuando se compararen situaciones de la etapa en análisis con sus similares de la etapa anterior, se lo hará -en tanto sea posible- con datos de 1974 y 1997. Ello se debe a que 1974 fue el último año con plena vigencia del *Estado Interventor*; luego comenzaría su desmonte a través de sucesivos ajustes. Por su parte, 1997 fue el último año de los ´90 con crecimiento sostenido; tras él se abrió un período recesivo que terminó desembocando en los dramáticos sucesos de diciembre de 2001 y los procesos de cambio, de sentido todavía incierto.

Sin embargo, no siempre ha sido posible encontrar datos de estos años por lo que se debió recurrir a la información disponible de fechas más cercana. Generalmente, esto ocurrió cuando se debió apelar a datos censales: de población y vivienda (1970, 1980 y 1991); económicos (1974, 1984 y 1994) y agropecuarios (1969, 1978 y 1988).

Por último, se quiere insistir en lo apuntado en la introducción acerca de la escasez, la baja calidad y la falta de homogeneidad -provincia a provincia- de la información. Esto hizo que, en muchos casos, la fecha de toma de información estuviese desfasada respecto a los años arquetípicos (1974 y 1997), o que se haya tenido que apoyar algún dato en particular con estadísticas paralelas o, en algún sentido, indirectas.

Si bien en algunos casos estas circunstancias han dificultado la posibilidad de contrastar de manera directa las hipótesis formuladas, se cree que - a partir de trabajar con la combinación de diferentes fuentes y datos - se logró un adecuado grado de confianza en la verificación de todos los conceptos en juego.

1. El marco general

1.1. Los cambios en el ámbito mundial

Entre fines de los '60 y principios de los '70 comenzó a cerrarse una etapa del sistema capitalista a escala mundial. La caída de la tasa de ganancia, la reducción generalizada de la productividad, el incremento de la inflación y de los déficits de los sectores públicos eran síntomas del debilitamiento de la economía internacional. En este marco, los Estados miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) triplicaron en 1973 el precio del crudo, con lo cual precipitaron el inicio de profundas mutaciones en el mundo.

Estos aires de cambio llegan a América Latina hacia mediados de los '70, cuando se inicia una lenta y contradictoria aplicación de acciones que -en general- coincidían con las recomendadas por los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank). La implementación de políticas de este signo se aceleró en los inicios de la década del'90, llegando a un grado de implementación mayor que el que se observó en otras áreas del llamado Tercer Mundo (Burki, 1999: 7).

Las políticas recomendadas por los organismos multilaterales de crédito partían de considerar que las principales trabas al crecimiento económico se generaban en los excesivos gastos del Sector Público, las sobrerregulaciones, las restricciones al libre comercio, los impuestos distorsivos y la intervención sobre el nivel de la tasa de interés. A su vez, para promover el crecimiento económico, se planteaba la necesidad de lograr estabilidad macroeconómica, generar incentivos que evitasen la migración del ahorro nacional, aplicar una tasa de cambio adecuada y contar con un sano y eficiente sistema financiero (Banco Mundial, 1990: 100).

Como fruto de estas políticas, en muchos países -particularmente en los del Tercer Mundo- se desestructuraron una serie de instituciones que tenían por objetivo garantizar a la población un cierto nivel de empleo y de consumo de bienes so-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 47

ciales.

Durante algunos períodos, este programa exhibió un exitoso comportamiento de la economía global - medida ésta por el incremento del PBI -; pero, al mismo tiempo, generó una creciente polarización social, producto de la crisis de ingreso, empleo y capacidad de consumo de amplios sectores de la sociedad.

1.2. Los cambios en la Argentina

En nuestro país, la crisis instalada a mediados de los '70 coadyuvó a la caída de un gobierno constitucional y desató la dictadura militar más sangrienta que recuerde su historia. Para dirimir las tensiones entre la base productiva y las expectativas sociales, el gobierno de facto recurrió a la militarización de las instituciones públicas, las que aplicaron métodos terroristas para amoldar las mencionadas expectativas sociales a cánones afines con el nuevo patrón de desarrollo.

En las provincias periféricas, las contiendas de la época repercutieron de modo diferente. Si bien pueden encontrarse importantes contrajemplos (por ejemplo, en el caso de Tucumán) en general sólo segmentos de las pequeñas burguesías relacionadas con instituciones modernas (por ejemplo, la Universidad) o la población vinculada con instituciones que ocupaban un lugar clave en el conflicto (algunos partidos políticos o los sindicatos) asumieron los conflictos como propios. Para el grueso de la población, en cambio, resultaron ajenos e incomprensibles.

La derrota en la guerra por la recuperación de las Islas Malvinas y del Atlántico Sur y el fracaso del programa económico abrieron paso a una salida política consistente en la reposición de las instituciones constitucionales.

El escenario post dictatorial se caracterizó por una organización preponderantemente bipolar (entre el Partido Justicialista – PJ - y la Unión Cívica Radical – UCR -). Contra la mayoría de los pronósticos, la primera elección presidencial fue ganada por el candidato radical, Raúl Alfonsín. En cuanto al escenario provincial, las elecciones de 1983 mostraron la preeminencia del PJ en las provincias periféricas y la supremacía de la UCR en las provincias centrales.

El gobierno de la UCR abarcó un periodo (1983/1989) signado por el estancamiento productivo, al que trató de enfrentar desde una política económica vacilante. Sobre su finalización, la debilidad en que había caído el gobierno combinada con la acción desestabilizadora de los principales grupos económicos y financieros que actuaban en el país, derivó en una espiral hiperinflacionaria que obligó a la salida anticipada del presidente de su cargo.

En 1989, el triunfo del justicialista Carlos Menem -quien, reforma constitucional mediante, sería reelecto en 1995- abrió una nueva etapa en la historia económica Argentina. En efecto, el temor a volver al desorden económico y social en que había concluido el gobierno anterior y el fin de la expectativa de refuncionalizar el modelo de Estado Interventor produjeron un disciplinamiento que permitió la profundización de las políticas de ajuste estructural iniciadas durante la dictadura.

Estas políticas arrasaron con los restos del *Estado Interventor* mediante la privatización de las empresas públicas nacionales, la apertura comercial y financiera, la desestructuración de los aparatos reguladores de la producción y la convertibilidad monetaria.

Por su parte, el escenario electoral había sufrido una importante mutación tras las elecciones parlamentarias de 1985. El PJ ganó cinco elecciones seguidas (1987, 1989, 1991, 1993 y 1995), desdibujándose la anterior preeminencia partidaria por áreas (PJ/area periférica y UCR/área central). En provincias del área central (entre ellas, la estratégica Provincia de Buenos Aires) se registraron recurrentes triunfos justicialistas; mientras que en algunas provincias del área periférica (Catamarca y Chaco) se produjeron repetidos éxitos radicales.

1.3. El ajuste estructural

La modalidad argentina de Estado Interventor se caracterizó por la vasta cantidad de funciones y actividades que estaban a cargo del sector público, por lo que este segmento quedó en el centro de las reformas a realizar, cualquiera fuera el sentido que estas adquirieran

Un elemento central de la reforma tenía que ver con la dimensión fiscal, en particular con las dificultades que habían en la nueva etapa para financiar a un Estado ocupado en múltiples tareas. Es que más allá de algún *boom* circunstancial, la producción agropecuaria era -por variadas razones- incapaz de aportar como otrora los volúmenes de recursos necesarios.

Por otra parte, en su propio devenir, el sistema había generado sobrerregulaciones y/o articulaciones subóptimas de sectores y reducido los niveles relativos de productividad del conjunto; con lo cual, se profundizaba el carácter *mercado internista* de la economía nacional. Más allá de la importancia del contexto mundial, esta situación por sí misma estaba llegando a límites en que comenzaba a amenazar la propia capacidad de reproducción del sistema construido al amparo del Estado Interventor.

Si bien proceso de reformas se caracterizó por los flujos y reflujos, en términos generales puede decirse que partía de una revaloración de los mecanismos de mercado, al que se consideraba como el mejor asignador de recursos y disciplinador de los comportamientos sociales.

Como se anticipara, estas políticas debilitaron a las instituciones encargadas de garantizar a toda la población un cierto nivel de empleo y de acceso a bienes sociales, y -en la mayoría de los casos- produjeron paradójicos contrastes entre un exitoso comportamiento de la economía global y una creciente

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 48

polarización social.

Siguiendo los lineamientos generales emanados de los organismos multilaterales de crédito, las políticas desplegadas se basaron principalmente en:

- Una apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales.
- Una tendencia a disciplinar la fuerza de trabajo mediante el afianzamiento de las reglas de mercado.
- Una modalidad de gestión del Sector Público preocupada principalmente por el equilibrio fiscal.

En cuanto a los contenidos concretos de las principales acciones de reforma y reconversión, podemos citar[60]:

La apertura comercial y financiera se expresó a través del desmantelamiento de las restricciones cuantitativas o de rebajas arancelarias. La apertura que dio por tierra con un sistema arancelario de tipo proteccionista, vigente desde la Segunda Guerra Mundial, comenzó con el gobierno militar (1976/83), pasó por un intento de reversión (1982/88) y volvió con más vigor a partir de 1989. Desde entonces, puede hablarse de una apertura general con algunas excepciones, como fue el caso de la industria automotriz.

La política desreguladora tuvo como principios rectores la *derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la intervención estatal en la formación de precios* (Decreto 2284/91). Las acciones desreguladoras concretas (Decretos 817, 958, 1493, 1494, 1813 y 2293 de 1992 y 1187 de 1993) operaron sobre la explotación pesquera, el transporte terrestre de carga y de pasajeros, la reorganización portuaria, la navegación marítima y fluvial, el correo y los permisionarios postales, el sector minero, el comercio minorista, etc.

Las privatizaciones y concesiones de las empresas públicas nacionales, ya insinuadas durante el gobierno militar, se iniciaron en la última parte de la gestión radical -privatización de petroquímicas Atanor y Río Tercero y Siderúrgica Siat-Commater- y se profundizaron a partir de 1990. Desde esta fecha se inicia un proceso caracterizado por su celeridad y amplitud. El proceso privatizador argentino, uno de los más completos en el mundo, comprendió 82 empresas y unidades de negocios, 27 servicios otorgados en concesión y 86 áreas del sector petrolero (Iazzetta, 1995: 41). El proceso privatizador permitió la capitalización al sector público, redujo (momentáneamente) el nivel de endeudamiento, desbloqueó la oferta de bienes y servicios clave que estaban colapsados, quitó presión sobre el erario (varias empresas eran deficitarias), generó una corriente de inversiones, etc. Sin embargo, a mediano plazo causó una serie de problemas, de los cuales se citarán tres de los más importantes (Azpiazu y Nochteff, 1994):

- Las empresas adjudicatarias se posicionaron favorablemente (en cuanto a precios relativos y privilegios) frente a los sectores productores de bienes y servicios transables internacionalmente.
- La competencia entre los proveedores de bienes o servicios privatizados o concesionados resultó nula o escasa y, a mediano plazo, provocó la concentración del poder económico en un núcleo acotado de empresas.
- Su funcionamiento bajo la lógica de maximizar la ganancia expulsó del núcleo consumidor a importantes sectores de la población que accedían a estos bienes en virtud de sus tarifas y condiciones de acceso subsidiadas.

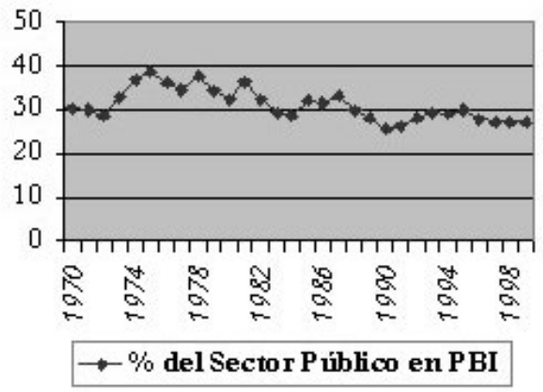
La convertibilidad monetaria, que exigía que la base monetaria estuviese íntegramente respaldada por reservas en dólares, implicando que no habría más emisión de moneda para sostener el déficit fiscal. La convertibilidad redujo abruptamente la tasa inflacionaria que inducía distorsiones en el funcionamiento del aparato productivo. Por otro lado, disciplinó al sector público que debió recurrir al endeudamiento como opción para cerrar el déficit, eliminando la tradicional vía de financiamiento por emisión, que había conducido a los procesos inflacionarios crónicos y, aun, a la hiperinflación de l989 y 1990.

La desestructuración de instituciones reguladoras de la producción, en particular de aquellas que permitieron desarrollar y/o mantener las llamadas *economías regionales*, tema del que nos ocuparemos en el acápite 3.1. de este capítulo.

1.4. El desempeño del Sector Público

En la perspectiva de esta investigación, interesa destacar algunos cambios verificados en la evolución del sector público como consecuencia del ajuste estructural. Comencemos por la reducción del gasto público como porcentaje del producto.

Gráfico Nº 1. Participación del Gasto Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios) en el PBI. sEn %



Fuentes: A) 1970 - 1979 Ministerio de Economía (1982), B) 1980 - 1994 - MEyOySP (1999), C) 1995 – 2000 Ministerio de Economía (2001a)

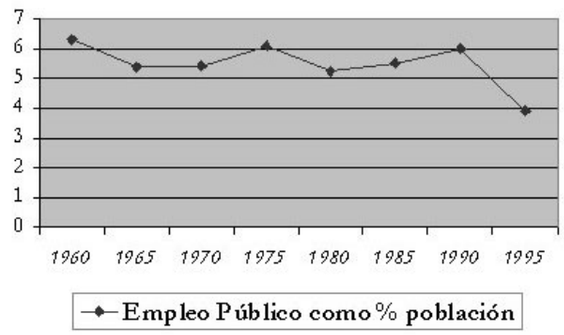
En rigor, el descenso observado en el Gráfico Nº 1 fue mucho más profundo ya que no se contabiliza en él el gasto cuasifiscal[61], cuya medida promedio entre 1980 y 1988 fue de casi nueve puntos del PBI; este gasto tendió a desaparecer por las condiciones que fijó la ley de convertibilidad (Secretaría de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 49

Programación Económica, 1993: 4). Igualmente quiere hacerse notar que, de acuerdo con recomendaciones internacionales para la notación del gasto, sólo se hayan considerado las transferencias que el Estado hizo para cubrir el déficit de las empresas públicas y no su gasto total. Esto ha hecho que el gráfico Nº 2 no exponga, en toda su dimensión, los cambios ocasionados por el proceso de privatizaciones.

La importancia de este último elemento puede captarse al observar la evolución del empleo público del consolidado Nación + Provincias. Este guarismo, en términos de Población, muestra una reducción notable en el primer lustro de la década del '90, originado principalmente en los citados procesos privatizadores.

Gráfico Nº 2. Empleo Público de las jurisdicciones Nacional y Provinciales como % de Población. (Incluye empresas Públicas). En %



Fuentes: Población = Censos Nacionales, Empleo Público 1960/1985 = Ministerio de Trabajo (1987), Empleo Público Nacional 1990 y 1995 = INDEC (1994 y 1999), Empleo Público Provincial 1990 y 1995 = ProvInfo (2003)

Pero no sólo se observan cambios en el peso proporcional del Sector Público Consolidado en el PBI, sino que también se verifican importantes variaciones en la composición de las erogaciones. En particular debe destacarse el progresivo incremento del gasto aplicado al sistema previsional y a los servicios de la deuda pública, mientras decrecía agudamente el gasto en servicios económicos (producto principalmente de las privatizaciones) y en la finalidad defensa (MEyOySP, 1999:47/51)[62].

La variación del peso relativo del Estado en el PBI se produjo al mismo tiempo que el gobierno federal devolvía funciones a las provincias. Como se viera, desde la llamada *Organización Nacional*, el Estado Federal había asumido actividades que, según la Constitución Nacional, debían estar bajo la potestad provincial.

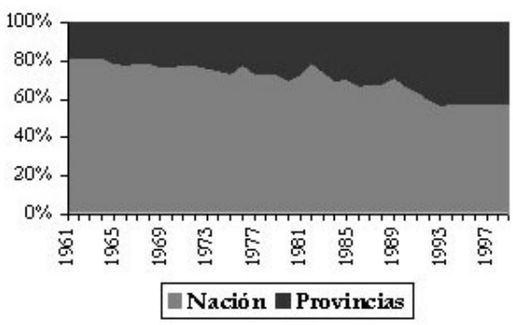
Así, desde principios de los '60, se produjo una paulatina descentralización, que comenzó con un lento y trabajoso proceso de traspaso de las escuelas que por la Ley Láinez el Gobierno Federal había creado en las provincias. Hacia 1979 se realizaron nuevas transferencias y, como consecuencia de ellas, las provincias se hicieron cargo de casi todo el sistema hospitalario, de otra parte de establecimientos educativos, de las empresas de agua potable y saneamiento, etc.

A partir de los '90 -y como profundización del ajuste estructural- se completó la transferencia del remanente de hospitales y escuelas que aún permanecían en manos de la Nación. Además, en esa década se transfirieron obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, funciones de regulación económica, etc.

No es ocioso recordar que el Estado Nacional transfirió los Servicios Educativos a las jurisdicciones provinciales sin las correspondientes partidas presupuestarias (Ley Nº 24.049, Artículo Nº 14). La Nación argumentó que el incremento en las transferencias fiscales a provincias había sido de tal envergadura que no eran necesarios aportes financieros adicionales. En efecto, fruto del crecimiento económico, las reformas impositivas y cambios en la gestión del organismo encargado del cobro de impuestos, las transferencias Nación-Provincias se incrementaron en términos constantes en más de un 25% entre 1991 y 1993 (ProvInfo, 2003).

En el Gráfico Nº 3 puede observarse cómo incidieron progresivamente las sucesivas transferencias y el desmonte de una serie de instituciones que gestionaba la jurisdicción nacional en la reducción de su tamaño relativo. De este modo, de una relación de cuatro a uno que se observaba a principios de los '60, hacia fines de los '90 se llega a una relación que tiende a la paridad.

Gráfico Nº 3. Evolución relativa del Gasto Nacional y de las Provincias. Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social. Para gasto Nacional + gasto Provincial = 100. Años 1960 – 1999.



Fuentes: A) 1970 - 1979 Ministerio de Economía (1982), B) 1980 - 1994 - MEyOySP (1999), C) 1995 – 2000 Ministerio de Economía (2001a).

Es importante hacer notar que en el periodo 1960 – 1999 ocurrieron cambios en la composición del gasto público hace que se vea atenuado el impacto en el gasto que tuvo la transferencia de funciones. En este aspecto, interesa destacar que ocurrieron variaciones de importancia en el peso proporcional

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 50

de la la deuda pública y el sistema previsional. Así, mientras que la participación de este último ítem en el gasto del gobierno federal se incrementó en más de un 150% entre 1983 y 1997 (pasó de un 15% a un 38%), en el nivel provincial se mantuvo estabilizado en el orden del 11% (MEyOySP 1999, 160/161)[63].

Como esta redefinición de funciones no fue acompañada con el consiguiente traspaso de potestades tributarias, se generó una asimetría entre Gastos y Recursos que se refleja en los registros del Cuadro Nº 1.

	Ingresos		Erogaciones	
	$	%	$	%
Nación (1)	55.377	81,2	44.477	57,8
Provincias	12.814	18,8	32.521	42,2
TOTAL	**68.191**	**100,0**	**76.998**	**100,0**

Cuadro Nº 1. Ingresos y erogaciones de la Jurisdicción Nacional y del Consolidado de 24 Jurisdicciones Provinciales. Año 1997 – En millones de $ y %

Nota: (1) Egresos nacionales netos de transferencias a Provincias y Municipios.

Fuente: Nación: Ministerio de Economía (2001), Provincias: ProvInfo (2003)

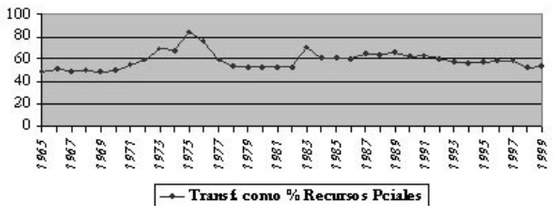
Para cerrar esta disparidad entre egresos e ingresos, se recurrió a un sistema de transferencias, cuyo componente central fue el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Pero antes de referirnos a ella, importa diferenciar dos tipos de transferencias:

Las realizadas en el marco de programas cogestionados por el Estado Nacional y las provincias (tal el caso de muchos programas sociales). Estas transferencias deben aplicarse a alcanzar las metas de los programas en cuestión. Cuando se haga referencia a ellas (fundamentalmente en el próximo capítulo), se hablará de *transferencias de cogestión*.

Las originadas en fondos que -si bien recauda la Nación- forman parte de las fuentes tributarias compartidas (como la coparticipación federal de impuestos) o tienen una distribución automática (como el fondo de desequilibrios provinciales). En la mayoría de los casos, estas transferencias financieras son de libre disponibilidad. Cuando nos refiramos a ellas, las denominaremos *transferencias financieras*[64].

En las últimas cuatro décadas, las transferencias financieras mostraron una tendencia fluctuante en cuanto a su incidencia en el total de los recursos provinciales. Entre 1965 y 1999 las transferencias financieras nacionales -como porcentaje del total de recursos provinciales- promediaron el 59%. Se tomaron datos desde esta fecha para mostrar que los altos niveles de transferencias de los inicios de los '70 son una anomalía dentro de una tendencia relativamente homogénea sobre los porcentajes promedio.

Gráfico Nº 4. Transferencias financieras Nacionales como %

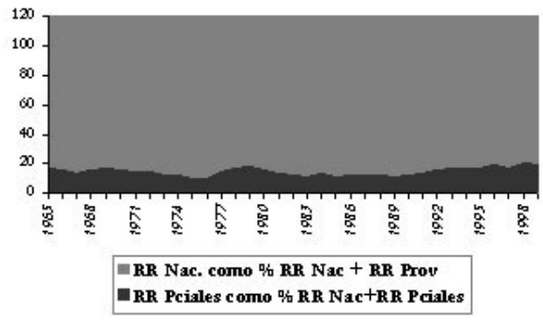


del Total de Recursos Provinciales. En % - Años 1965 - 1999

Fuente: Años 1965/1979 = Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1972, 1977 y 1980), Años 1980/1982 = Estimación sobre la base de MEyOySP (1999), Años 1983/1999 = ProvInfo (2003)

Este importante y sostenido peso de las transferencias muestra que, a diferencia de lo ocurrido con los egresos, no se verificó un incremento proporcional en los recursos gestionados por las provincias.

Gráfico Nº 5. Evolución relativa de los Ingresos Nacional y de las Provincias. Neto de Transferencias Financieras nacionales



Para gasto Nacional + gasto Provincial = 100. Años 1965 - 1999

Fuente Idem gráfico Nº 4 y Nación 1965/1988 = Cetrángolo, 1995 / Nación 1989/1993 = INDEC (1994 y 1997) / Nación 1993/ 1999 = Ministerio de Economía (2001).

En resumen, a la mayor participación de las provincias en el gasto y en las funciones que cumplen no fue acompañado por un incremento similar en el nivel de ingresos provenientes de tributos provinciales.

Esta situación tuvo dos causas:

- La posibilidad de financiar el gasto con transferencias que desalentó la voluntad de generar ingresos desde la propia jurisdicción provincial.

- Las limitaciones que la jurisdicción federal impuso al poder tributario provincial al avanzar sobre sus bases imponibles, imponer alícuotas uniformes aun en aquellos tributos con bases imponibles fijas, presionar para anular impuestos provinciales, etc. (Porto, 1998: 79)

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 51

2. Transición y clasificación de provincias

La crisis de mediados de los '70 rompió con el equilibrio interregional que había dado pie a la clasificación presentada en el Capítulo anterior. En el presente acápite, a través una serie de indicadores seleccionados en virtud de su relevancia para señalar grado de desarrollo y las condiciones de vida de la población, se verá si se mantiene la contraposición entre la situación que se observa en el área central y el área periférica. Recordemos que esta contraposición se caracterizaba por[65]:

- Desiguales dimensiones económicas y demográficas
- Distinto nivel de desarrollo económico
- -Diferente nivel de calidad de vida de la población

Comencemos el despliegue de indicadores señalando algunos registros básicos que reflejan la influencia cardinal del área central en la estructura socioeconómica del país. Así, en una en una superficie menor, el área central duplica la población y cuadruplica la producción del área periférica (Cuadro Nº 2).

Área	Superficie	Población (Año 1991)	PBG(Año 1997)
Central	22%	64%	75%
Periférica	33%	30%	18%
Despoblada (1)	45%	6%	7%
Total País	**100%**	**100%**	**100%**

Cuadro Nº 2. Cuadro comparativo de áreas. Tamaño relativo

Nota: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino. **Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001), salvo PBG, ProvInfo (2003)

Estas diferencias se extienden a las condiciones generales de vida y a la situación sanitaria. Los indicadores transcriptos en el Cuadro Nº 3 dan cuenta de esas diferencias, tanto en lo referente a las estadísticas vitales básicas como en el nivel de cobertura sanitaria de la población.

Área	Años de Esperanza de Vida (1990/2) (1)	Tasa Mortalidad Infantil (1997) (1)	% Hogares sin Obra social (1991) (2)	Índice de Desarrollo Humano (1996) (1)
Central	72,5	15,9	19,7	0,896
Periférica	70,2	21,8	30,7	0,837
Despobladas	70,8	14,6	24,0	0,877
Total País	**71,9**	**18,8**	**22,8**	**0,884**

Cuadro Nº 3. Cuadro comparativo de áreas. Indicadores de condiciones de vida

Notas: (1) Promedio simple de tasas provinciales. (2) Todos los integrantes del hogar sin obra social, plan médico o mutual. **Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001), salvo Desarrollo Humano, tomado de Rofman (2000:74).

En cuanto a los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el nivel correspondiente a las provincias del área periférica duplica al registrado en las del área central. Asimismo, los demás indicadores relacionados con situaciones de fragilidad social reflejan mayores guarismos en las provincias del área periférica.

Área	Hogares con NBI	Clima Educacional Bajo (1)	Hogares con baja proporción ocupados (2)
Central	15,6	30,1	22,4
Periférica	29,1	39,9	31,0
Despoblada	20,3	31,8	28,2
Total País	**19,9**	**32,8**	**24,9**

Cuadro Nº 4. Cuadro comparativo de áreas. NBI e Indicadores de Riesgo Social Censo 1991 – En porcentaje

Notas: (1) Hogares en los que el promedio de años de escolaridad aprobados por los integrantes de 14 años y más es inferior a 7. (2) Hogares en los que el cociente entre la cantidad de miembros del hogar y aquellos que se declaran como ocupados y/o jubilados / pensionados es superior o igual a 4. **Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001).

Surgen, también, importantes diferencias en el desarrollo económico. Así, el PBG per cápita de las provincias del área central casi duplica al registrado en las provincias del área periférica. A su vez, estas últimas exhiben menor productividad, tasa de actividad y exportaciones per cápita.

Área	PBG Per cápita (1997) en $	Indice de Productividad Industria (1994) (1)	Tasa de Actividad (1997) (2)	Sucursales Bancarias c/10.000 hab. (1997)	Exportaciones Per cápita (1997) en $
Central	9.867,5	31,6	42,4	1,3	766,3
Periférica	5.086,2	26,7	36,0	0,7	379,0
Despoblada	10.538,1	25,0	39,9	1,6	1.782,5
Total País	**8.454,6**	**30,5**	**38,7**	**1,1**	**708,1**

Cuadro Nº 5. Cuadro comparativo de áreas. Desarrollo Económico. Año 1997

Nota: (1) Calculada como Valor Agregado Bruto per cápita en la Industria Manufacturera, (2) Promedio simple de aglomerados situados en provincias periféricas y provincias centrales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del ProvInfo (2003), Censo Económico 1994, INDEC (2001), BCRA (1997) y de la Encuesta Permanente de Hogares, Onda de octubre de 1997.

Algunos indicadores referidos a la educación formal denotan una mayor incidencia de población analfabeta y un menor número de titulados universitario en las áreas periféricas. También es menor el rendimiento que los alumnos de estas provincias exhiben en las pruebas de calidad educativa respecto a sus pares de las áreas centrales.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 52

Área	% Población Analfabeta (1991)	% Población que asiste a Universidad (1991)	Rendimiento en Pruebas de Calidad Educativa (1997) (1)
Central	2,3	2,4	61,9
Periférica	7,6	1,5	52,1
Despoblada	5,0	1,0	57,1

Cuadro Nº 6. Cuadro comparativo de áreas. Nivel Educativo

Notas: (1) Promedio simple de resultados provinciales sobre cien puntos en lengua y matemática 2º y 5º año Secundaria y 3º, 6º y 7º de primaria

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001) y ProvInfo (2003)

Por último se reproducen algunos datos que, de acuerdo a lo que indican algunos análisis sociológicos, serían indicadores – seguramente provisorios y fragmentarios – de la existencia de una sociedad del tipo tradicional en las áreas periféricas[66].

Área	% Población Rural (1991)	Tasa de Natalidad (1997)	Líneas telef. C/100 hab. (1997)	Cajeros Automáticos cada 10.000 hab. (1997)	TVCable Per cápita (1997)
Central	7,3	16,7	24,0	0,67	0,18
Periférica	25,5	24,3	9,6	0,16	0,12
Despoblada	16,2	21,5	15,2	0,39	0,18

Cuadro Nº 7. Cuadro comparativo de áreas. Dinámica Social: Indicadores Varios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001), BCRA (1997) y Clarín (2000: 390).

Todos los indicadores que se presentaron confirman que, a pesar de la ruptura de los equilibrios interregionales inducidos por el despliegue de la crisis iniciada hacia mediados de los '70, se mantuvieron las diferencias entre las distintas áreas que conforman la República Argentina. De esta manera, los datos vertidos a lo largo de este acápite muestran que se conserva la preeminencia que el área central supo construir a través de su centenaria posición como corazón político, económico y social del país (masa crítica de infraestructura, tamaño de su mercado, stock de capital humano calificado, etc.), como así también es evidente el retraso del área periférica.

Esta situación nos lleva a concluir que, aunque tal vez esté en proceso de ser superada, la clasificación de provincias presentada en el Capítulo anterior sigue siendo válida para captar los principales desequilibrios regionales del país.

Ahora bien; si bien estos datos muestran la vigencia de la clasificación desarrollada, ciertas provincias periféricas exhiben una evolución que las diferencia del resto. Tal el caso de Mendoza que, a partir de diversos guarismos, puede ser asimilada a las jurisdicciones del área central[67]. Igualmente la categoría de *Área Central* agrupa elementos heterogéneos. Así, la Ciudad de Buenos Aires, en tanto distrito puramente urbano, y la Provincia de Buenos Aires, dado su tamaño relativo, tienen características diferenciadas de Santa Fe y Córdoba.

Más allá de estos elementos, se considera que la agrupación de provincias utilizada es pertinente a los fines de este trabajo, en tanto las cuatro jurisdicciones del área central difieren cualitativamente -aunque en distinto grado- de los demás estados provinciales y, particularmente, de las provincias periféricas.

3. La Evolución de las diferentes áreas

En el *área central*, y dentro del marco nacional descrito en el acápite 1.1., se observan dos hechos fundamentales:

- Se redujo la importancia del sector industrial que había surgido al amparo de las políticas sustitutivas de importaciones, al tiempo que se expandieron algunos segmentos del sector servicios, como por ejemplo el financiero (Cuadro Nº 8).

Cuadro Nº 8. Participación de las GD3 -Industria Manufacturera- y GD8 -Servicios Financieros- en el PBG. Años escogidos – En % del PBG del Área Central

	Año 1974 % PBG Centro	Año 1997 % PBG Centro
GD3 – Industria Manufacturera	34,9	25,5
GD8 – Servicios Financieros	9,8	23,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de: Año 1974 = Consejo Federal de Inversiones (1983) / Año 1997 = ProvInfo (2003)

Se relanzó la tradicional producción cerealera que se había mantenido durante largos años estancada. Así, recién en la cosecha 1969/70 pudo superarse el registro histórico de 20,2 millones de toneladas logrado en 1934/35 (INDEC, 1984: 447/8). Los envíos al exterior fueron el principal motor de este incremento lográndose en 25 años estar cerca de triplicar las exportaciones de cereales y oleaginosas (Cuadro Nº 9).

	1970 / 1974	1993 / 1997
Exportaciones	10.306.249	28.505.657
Variación porcentual	—//—	+176,6%

Cuadro Nº 9. Exportación de Cereales y Oleaginosas. En miles de Tn. Promedio 1970/74 y 1993/7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Bolsa de Cereales, 1999: 304/306

En cuanto al área despoblada, a los cambios descritos debe agregársele las consecuencias del descenso de las tensiones con Chile por cuestiones limítrofes, lo que terminó resultando en una reducción notable de la vigencia de las políticas de defensa y desarrollo regional que en ella se desplegaban. Asimismo, las privatizaciones de YPF, YCF, Gas del Estado[68] y la

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 53

transferencia a las provincias de los emprendimientos de Agua y Energía resultan clave para explicar el desenvolvimiento del área.

Entre los nuevos emprendimientos que se desarrollaron en el área, sobresale la oferta turística localizada en los Andes Patagónicos - Península de Valdés, destinada principalmente a viajeros de altos ingresos. Igualmente, los establecimientos dedicados al tratamiento y la industrialización de la lana que, inducidos por leyes de promoción sectorial, se instalaron en el área y se integraron con la producción extensiva de ganado ovino. Por último se destacan los cambios en la producción de frutas de pepita en el Alto Valle del Río Negro, similares a los que se produjeron -como se verá seguidamente- en el resto de las economías regionales.

Respecto al área periférica, los procesos de desregulación, de apertura y de privatizaciones indujeron importantes modificaciones en las llamadas *economías regionales*. En el siguiente apartado se analiza su situación.

3.1. Ajuste y economías regionales

El grueso de la agricultura de las áreas periféricas se caracteriza por tener una alta proporción de cultivos perennes, con producción intensiva en mano de obra, preponderancia de pequeñas explotaciones y alta incidencia del minifundio.

	% de población rural (1)	% de cultivos perennes sobre total cultivado	Superficie media de establecimientos (ha.)	% de minifundios
Pampeana	7,3	0.31	140	29
NEA	28,1	15.53	22	61
NOA	25,5	22.63	32	72
Cuyo	21,3	25.74	21	52

Cuadro Nº 10. Caracterización de la producción agrícola de las diferentes regiones[69]. Año 1994

Fuente: Base de datos IEERAL, tomado de Peirano (1995), salvo (1) ProvInfo (2003)

A su vez, los productos de las regiones periféricas han gozado de un mayor grado de regulaciones y de subsidios que los productos pampeanos, lo que probablemente explique la persistencia de un mayor porcentaje de productores minifundistas y el bajo nivel de la tecnología en uso.

En este último sentido, la región pampeana tiene entre un 70 y 75% de los establecimientos y superficies con estándares tecnológicos considerados medios y altos, mientras que en las demás regiones se verifica la existencia de más de un 50% de los establecimientos con estándares tecnológicos bajos (INTA, 1993).

Esta situación se refleja en la evolución de las economías regionales más características.

Por ejemplo, en el sector azucarero, los procesos desregulatorios generaron un importante nivel de concentración de la propiedad que -a su vez- provocó la expulsión del circuito productivo de buena parte de los pequeños productores cañeros. En especial, esta situación se dio en Tucumán, provincia que registraba mayor cantidad de minifundios, en oposición a Salta y Jujuy que albergan emprendimientos de mayores dimensiones. Cabe acotar que estos procesos de cambio se dieron en el marco de una producción azucarera dirigida casi en exclusividad al mercado interno, que -en términos generales- se mantuvo estable durante los últimos treinta años (ver cuadro Nº 11).

Sobre el sector pende, además, la amenaza de una completa liberalización del comercio con Brasil, en el marco de los acuerdos del MERCOSUR. El azúcar brasileña -en virtud de la escala y de una serie de regulaciones e intervenciones del sector público- muestra ventajas de precios respecto a la argentina, por lo que si se dejaran sin efecto las barreras aduaneras podría significar la liquidación del sector (Rofman, 1999: 151 y ss.).

Por su parte, la producción tabacalera se incrementó en un 50% durante la etapa en análisis (Cuadro Nº 11) y es -tal vez- la economía regional menos afectada por la crisis gracias a que los productores mantuvieron casi la exclusividad del mercado interno, a la vez que exportaron un alto porcentaje de su producción (el 50% en 1997). El promedio anual de envíos al exterior pasó de 22.938 toneladas en el quinquenio 1980/1984 a 52.005 toneladas en el quinquenio 1994/1998 (Consejo Técnico de Inversiones, 1987: 366 y 1999:465). A esta evolución no fue ajena la vigencia del Fondo Especial del Tabaco (FET) que financia el Estado Federal mediante el impuesto a la venta de cigarrillos (7%). El 80% de lo recursos así obtenidos se gira a los provincias tabacaleras que lo aplican al pago de un sobreprecio a los productores, mientras que el 20% restante se destina a fomentar la producción y a asistir la reconversión del sector. Aunque la administración del FET ha sido reiteradamente criticada por su manejo opaco y clientelar y por no impulsar la comprometida reconversión del sector, debe señalarse que su desaparición sacaría del mercado a un importante número de productores. No obstante, se prevé una paulatina reducción de este Fondo en virtud de los acuerdos firmados por la Nación con la Organización Mundial de Comercio (Subsecretaría de Programación Regional, 1998: 183/184).

En cuanto a la producción de algodón, debe considerarse que la introducción de algunos cambios tecnológicos transformaron la modalidad de trabajo en el sector. Por ejemplo, la incorporación en provincias no tradicionales (Santiago del Estero, Catamarca) de sembrados bajo riego de elevada productividad, que precisan importantes inversiones para sostener un complejo laboreo ligado al cultivo. De todas formas, la modificación tecnológica más importante -en virtud de la estructura laboral del NEA- fue la incorporación de cosechadoras de algodón que desplazaron a una gran cantidad de mano de obra. Según cálculos de Iñigo Carrera (2001: 138/139), la cosecha 1980/81 en Chaco demandó -sólo para la recolección-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 54

33.000 braceros por un promedio de cinco meses. De haberse mantenido la cosecha manual, la campaña 1997/8 habría requerido de 123.000 braseros; sin embargo, la mecanización de las tareas hizo que se emplearan efectivamente 12.000 braseros y 3.000 maquinistas y ayudantes.

A lo largo de los '90, la combinación de los factores tecnológicos con los originados en las nuevas condiciones macroeconómicas llevó a niveles críticos la expulsión de minifundistas y braceros; la cual tomó estado público cuando autoridades de Santa Fe denunciaron a sus pares del Chaco por la entrega de pasajes a migrantes para que dejaran la provincia (Rofman, 2000: 127 y ss.). El caso del algodón es paradigmático, en tanto que la aguda reducción de la mano de obra (que comentaremos con detalle más adelante) fue paralela al notorio incremento que tuvo la producción en los últimos 25 años (ver Cuadro Nº 11).

En vitivinicultura, los productores de Mendoza y San Juan realizaron un importante esfuerzo de reconversión para producir vinos finos y uva en fresco de calidad, que tuvieran como destino la competencia con productos extranjeros tanto en el mercado interno como en el mundial. Influye en el desempeño del sector el descenso registrado en el consumo de vino per cápita, debido a la reducción de la capacidad adquisitiva de las clases populares -principales demandantes de este producto en la etapa del Estado interventor- y a la competencia de bienes sustitutos (en especial, la cerveza). En el Cuadro Nº 11 se observa que la producción de vino declinó en más de un 30% durante los últimos treinta años. Por otro lado, debe señalarse lo onerosos que resultan los procesos de reconversión, ya que buena parte de las vides actualmente implantadas generan uvas que sirven para producir vino de calidad común, justamente el que redujo su demanda en el período. La característica perenne de la vid y los altos costos de las variedades que permiten producir vinos finos o uvas en fresco para la exportación, indujeron una profundización del proceso de concentración de la propiedad.

La yerba mate configura un caso especial, ya que más de un 90% de la elaboración y consumo mundial se realiza en sólo cuatro países: Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil. La desregulación del sector (año 1991) posibilitó un incremento de la producción que pudo ubicarse en virtud de la sostenida demanda brasileña. A partir del año 1995, este dinamismo exportador se revirtió, con lo cual se generó una sobreoferta que hizo desplomar los precios e involucró a la producción yerbatera en una crisis profunda (Gortari, 1998: 98 y ss.).

En resumen, los emprendimientos propios de economías regionales debieron actuar en un nuevo escenario caracterizado por las bruscas oscilaciones de los precios reales y por el incremento de las exigencias técnicas y de escala. Muchas de las unidades productivas no pudieron superar este desafío en virtud de[70]:

- *Las características del modelo económico*. Las altas tasas de interés, el difícil acceso al crédito (subsidiado o no), la conformación de conglomerados monopsónicos de insumos básicos, etc.

- *Las características de las unidades productivas que conforman las economías regionales*. Las dificultades originadas en la escala productiva, en la esfera de la organización empresarial, en el deterioro de unidades rurales explotadas con técnicas rudimentarias, en culturas empresariales rentistas, etc.,

- *Las características del mercado mundial*. El alto nivel de competitividad y la existencia de algunos mercados de países desarrollados con importantes grados de subsidios a productores locales y/o protección arancelaria.

Los cambios descritos no sólo afectaron a las unidades productivas de menor escala, también hicieron que grandes grupos empresarios (Massuh, Ledesma, en menor medida Zorroaquín, etc.) dejaran el área periférica.

Este diagnóstico general se repitió de manera bastante similar en cada provincia y en cada uno de los emprendimientos analizados (aunque en menor medida en el caso del Tabaco). A pesar de ello la producción global de estos productos tuvo un desempeño muy disímil, observándose algunos casos en los que la producción se ha incrementado de manera notoria (algodón, yerba mate y tabaco), otro en que se mantuvo relativamente estable (azúcar) y otro en que se evidencia un marcado descenso (vino) (Cuadro Nº 11).

	1970/75 (a)	1993/8 (b)	(b) / (a)
Azúcar (miles de Tn)	1.203,7	1.308,6	1,09
Algodón (miles de Tn)	113,7	298,1	2,62
Tabaco (miles de Tn) (*)	(1) 63,9	95,6	1,50
Vino (miles de Hl)	21.945	15.064	0,69
Yerba Mate (miles de Tn)	128,8	267,9	2,08

Cuadro Nº 11. Evolución de la Producción de Economías Regionales Seleccionadas. Promedio 1970/71 a 1974/75 y 1993/94 a 1997/98

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Técnico de Inversiones (1976 y 2000), salvo (*) OECEI, 1974: 217 e INDEC, 2001

Referencias: (1) Años 1969/71

Pero en el panorama productivo del área periférica no sólo se observa la decadencia de las economías regionales. Paralelamente a ella, se desarrollaron emprendimientos que aprovecharon las facilidades para articularse con mercados externos, situación que marca una diferencia con la etapa anterior, en que el área central había concentrado casi con exclusividad los flujos comerciales con el exterior.

Al amparo de esta situación, segmentos de las economías periféricas se tecnificaron y reconvirtieron para transformarse en espacios competitivos a nivel del mercado mundial. Tal el comentado caso de la producción de vinos finos para exportación o los nuevos cultivos de poroto, oliva, jojoba y cítricos, que

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 55

muchas veces son desarrollados por actores sociales extrarregionales.

En estos procesos de reconversión han tenido mucha importancia las inversiones realizadas al amparo del régimen de diferimientos impositivos que, por ejemplo en el caso de San Juan, permitieron elevar en un 168% el número de hectáreas destinadas a la olivicultura. En cuanto a la explotación de la vid, se estimaba que en el momento de la maduración de las inversiones, la producción provincial de uva de mesa para exportación se multiplicaría por siete, la de vinos finos por diez y la de mostos por dos (Aranda, 1994: 21/22).

Debido a su penetración en los mercados internacionales, el limón es el cultivo no tradicional más citado como ejemplo de reconversión productiva. Argentina se ha convertido en el segundo productor mundial de este cítrico (detrás de EE.UU.) y en el segundo exportador (detrás de España), siendo Tucumán la principal localización de esta actividad. El limón se comercializa en fresco, como jugo concentrado, aceite esencial o cáscara deshidratada. El auge de esta agroindustria se inició a mediados de los '80 y ocupó fundos hasta entonces dedicados a la caña de azúcar o a la producción de cítricos de menor calidad. Más del 50% del producto total proviene de firmas integradas verticalmente, que generan la elaboración primaria (incluyendo la provisión de algunos insumos), el empaque y la comercialización del producto (Subsecretaría de Programación Regional, 1997b: 45 y ss.).

La minería ha sido otro segmento donde las políticas de reconversión resultaron exitosas. Históricamente, sino se considera la producción petrolera y carbonífera, este sector estaba compuesto principalmente por pequeñas y medianas empresas extractoras de rocas de aplicación y minerales no metalíferos destinados al mercado interno. En el quinquenio que siguió a los cambios en la estructura jurídica, se invirtieron más de $ 2.700 millones los que, en general, se orientaron a la explotación de minerales metalíferos (oro, plata, cobre) y no metalíferos (cloruros, carbonatos, boratos). Los principales yacimientos mineros se ubican en el NOA, Cuyo y Patagonia y su explotación modificó abruptamente el perfil del valor de la producción minera y de las exportaciones (Subsecretaría de Programación Regional, 1997a: 45 y ss.). Para dar un solo ejemplo, la puesta en producción de dos emprendimientos en Catamarca (Bajo la Lumbrera y Salar del Hombre Muerto) hizo que las exportaciones provinciales pasaran de $ 21 millones en 1996 a $ 490 millones en 1998 (INDEC, 2001: 534). Volveremos sobre este tema en los próximos capítuos.

Esta nueva situación en la economía de las provincias fue producto de los cambios en el modo de concebir al espacio geográfico nacional. Como vimos, la configuración de las diferentes regiones había sido parte de un proceso de ocupación y colonización plena de todo el espacio nacional que se realizó a partir de un modelo global de *territorio subsidiado*, idea desplazada en los '90 por el concepto de *territorio eficiente*. Bajo esta nueva concepción, las decisiones de políticas públicas son tomadas en razón de la tasa de retorno que potencialmente puede generar cada territorio, lo que obviamente produce modificaciones en el mapa productivo nacional (Yanes, 1998: 2).

3.2. Los resultados globales

Como resultado de lo descrito hasta aquí, la crisis desatada a mediados de los '70 tuvo efectos diferentes en los respectivos aparatos productivos de las provincias periféricas y de las provincias centrales. Entre otras cosas, esto se debió a que la evolución del sector agrícola y de servicios en las áreas centrales (ver Cuadros Nº 8, 9 y 10) que, de algún modo, sirvieron de contrapeso a la crisis del sector sustitutivo de importaciones. En cambio, en las áreas periféricas, no hubo un sector que compensara, aunque fuera parcialmente, la crisis de sus aparatos productivos.

Otro aspecto que dificultó la reconversión fue la importancia relativa de los emprendimientos de subsistencia, cuya significación derivaba de la cantidad de emprendimientos y de la mano de obra directa e indirecta que ocupaba. Por el modo de su construcción (ver Capítulo III – 3º momento), este segmento tenía una mayor brecha de productividad con el mercado mundial.

Los Censos Agropecuarios (1969, 1988 y 2002) permiten hacer un seguimiento de la importante reducción de las explotaciones agrícolas las que, según corroboran diversos autores[66], se produce a expensas del componente minifundista de las economías regionales.

	Censo 1969	Censo 1988	Censo 2002
Explotaciones área periférica	277.961	237.813	189.252
Variación porcentual intercensal	—//—	-16.9	- 25,7

Cuadro Nº 12. Número de Explotaciones Agropecuarias de Provincias de Áreas Periféricas. Censos Agropecuarios 1969 – 1988

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Agropecuarios 1969, 1988 y 2002

Como no podía ser de otra manera, también se observa un abrumador descenso de la mano de obra rural. Entre 1969 y el año 2002 los trabajadores rurales descendieron más del 50% en términos absolutos y más de un 73% en términos relativos a la población total de la periferia.

Cuadro Nº 13. Personal Ocupado en explotaciones agrícolas.

	Censo 1969		Censo 1988		Censo 2002	
	Nº	% Pob. '70	Nº	% Pob.' 91	Nº	% Pob. '01
Trabajadores rurales área periférica	992.645	15,2	579.664	6,0	475.881	4,1
Variación sobre censo 1969	0,0%	0,0%	- 41,6%	- 60,5%	-52,1%	73,0%

En números absolutos, como % del total de la población y variación porcentual. Censos Agropecuarios 1969 – 1988

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 56

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Agropecuarios 1969, 1988 y 2002 y Censos de Población 1970, 1991 y 2001

Esta situación se observa también si se considera la participación de la Gran División 1 Agricultura en el PBG. La evolución diferencial del centro y de la periferia fue de tal nivel que la razón entre ambas se duplicó.

	1974	1997
Participación GD1 en PBG área central (a)	7,5%	6,9%
Participación GD1 en PBG área periférica (b)	25,2%	12,2%
Relación (a) / (b)	0,3	0,6

Cuadro Nº 14.Participación de la GD 1 - Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca en el PBG. Años 1974 – 1997

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de: Año 1974 Consejo Federal de Inversiones (1983), Año 1997 ProvInfo (2003)

Los datos transcritos son consistentes con uno de los fenómenos migratorios más importantes de la etapa: la concentración en las capitales provinciales de población proveniente de áreas rurales y de ciudades intermedias, cuyo sostén económico era la producción agrícola aledaña (Consejo Federal de Inversiones, 1991; 17 y Rofman, 1994: 118/119).

Todos estos datos revelan la asimetría existente entre la incidencia que tuvo la caída de las economías regionales y la que alcanzaron los casos exitosos de reconversión. Al respecto, y desde el punto de vista del empleo, las multimillonarias inversiones mineras de Bajo la Lumbrera y Salar del Hombre Muerto (U$S 1.097 millones) sólo ocuparon a 1.000 trabajadores directos (Subsecretaría de Programación Regional, 1997a: 89/90); la producción de limón demanda algo más de 2.800 empleos fijos y 8.800 temporarios (Subsecretaría de Programación Regional, 1997b: 45 y ss.); en tanto que el régimen de diferimientos impositivos genera un puesto de trabajo por cada $ 300.000 invertidos (Rofman, 2000: 276 y ss.).

Estas cifras contrastan con las importantes masas de población expulsada de la actividad productiva tras los cambios tecnológicos en las economías regionales. Por ejemplo, a mediados de los ´70 había en Chaco unos 17.000 productores algodoneros que llegaron a contratar para la zafra a 85.000 braceros. Actualmente, se estima que existen unos 11.000 productores que -mecanización mediante- sólo dan trabajo a 10.000 braceros. A su vez, la fuerza de trabajo en la actividad textil se redujo de 1.200 a 600 empleados (Rofman, 2000: 140/143/173/182/227).

Sobre este último punto, debe acotarse que las políticas de promoción industrial condicionaron la evolución de la industria manufacturera en la periferia. Esta promoción, generó una performance diferenciada entre aquellas provincias que accedieron a ella (las provincias periféricas de San Luis, Catamarca, San Juan y La Rioja) y las que no lo hicieron. Como se observa en el Cuadro Nº 15, los puestos de trabajo de la industria manufacturera se incrementaron en términos absolutos en las primeras y se redujeron en las últimas. De todas formas, en el conjunto se observa una versión atenuada de lo que ocurrió en las provincias centrales.

Cuadro Nº 15. Personal Ocupado en la industria manufacturera en Provincias Periféricas. Total y discriminadas por su acceso a regímenes promocionales. En números absolutos y como % de la población. Censos Económicos 1974 – 1994

	1974		1994	
	Nº	% Pob. '70	Nº	% Pob. '91
Todas las Prov. Periféricas	166.660	2,5	188.295	1,9
Sin Prov. Promocionadas	149.629	2,6	138.201	1,6
Prov. Promocionadas	17.031	1,9	50.094	3,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Económicos 1974 y 1994 y Censos de Población y vivienda 1970 y 1991

Estos datos deben tomarse con recaudos, ya que si bien el régimen de Promoción Industrial (Ley Nº 21.608) desencadenó un explosivo incremento estadístico del producto y de la cantidad de emprendimientos industriales, el nivel de fraude al fisco para justificar los beneficios (entre ellos, el sobrerregistro de datos de empleo), distorsionó los resultados concretos[72]. Quienes trabajaron en el cálculo del PBG de las Provincias promocionadas comentaban que la documentación referida a la promoción industrial era tratada de manera secreta. En tal sentido debe considerarse que, sugestivamente, entre fines de los '70 y principios de los '90 mientras la Gran División 3 (Industria) se multiplicaba por diez, la Gran División 5 (infraestructura básica: electricidad, gas y agua) apenas lograba duplicarse.

Prueba de esto fue que, al reducirse los beneficios, no quedara mayores rastros de las actividades promocionadas, situación que también debe atribuirse al bajo nivel de encadenamiento local que tuvieron los emprendimientos efectivamente instalados. San Luis fue la única provincia que puede mostrar impactos en su perfil productivo originados, entre otros factores, a la vigencia de este régimen.

4. Estado y periferia en el desguace del Estado Interventor

De lo dicho hasta aquí, corresponde resaltar dos circunstancias:

La profunda crisis que afectó a buena parte de los emprendimientos ligados a las tradicionales economías regionales destruyó una gran cantidad de puestos de trabajo.

La reconversión de algunos segmentos de las economías regionales y el nacimiento de nuevos espacios productivos. Los emprendimientos que se desarrollaron bajo estas dos lógicas si bien requirieron un alto nivel de inversión, generaron un bajo nivel de demanda de empleo y tuvieron un bajo nivel de articulación con el resto del aparato productivo regional.

La situación resultante no se reflejó en la medida de los es-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 57

perado en la tasa de empleo la que, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), muestran un leve descenso. Debe resaltarse que la EPH efectúa sus mediciones en zonas que denomina *aglomerados,* que en las provincias periféricas están conformados por sus ciudades capitales y áreas urbanas aledañas. Estas ciudades, a su propia crisis laboral, deben sumar la derivada de ser la principal receptora de las corrientes migratorias del interior provincial. Tomando en cuenta esta situación es que se sostiene que una reducción inferior al 2% en la tasa de empleo para el periodo 1979 – 1997 es un resultado sorprendente.

Cuadro Nº 16. Tasa de Empleo Aglomerados de Provincias Periféricas (1). Octubre de Años 1979 – 1997

	1979	1997	Diferencia
Tasa de Empleo	34,0	32,1	-1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: (1) Promedio simple de la tasa de empleo de aglomerados pertenecientes a las provincias del área periférica. Sólo se consideraron aglomerados sobre los que se realizó la encuesta en ambos años (Aglomerados Catamarca, Corrientes, Resistencia, Paraná, Concordia, Formosa, San Salvador Jujuy, La Rioja, Mendoza, Posadas, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán). Se toma el año 1979 en virtud de que en esa onda se incorporaron una gran cantidad de aglomerados periféricos a la EPH. La tasa de empleo sobre los años 1974 y 1997 para los aglomerados que se realizó la EPH en ambas ocasiones fue de 36,1 y 34,7 respectivamente.

Esta paradoja se resuelve a partir de analizar el modo de actuar del Sector Público en estas provincias. Ya se comentó que durante el periodo abierto a mediados de los '70, considerando la Argentina como un todo, se redujo notablemente el peso del Sector Público en el producto. Sin embargo, esta reducción de la presencia estatal no fue igual en las diferentes áreas; los datos que mostramos a continuación demuestran que mientras decrecía en el área central, el gasto público se mantuvo o se incrementó en el área periférica.

Como este es un dato crucial para nuestro análisis -y en virtud de la citada debilidad de los datos oficiales- se transcriben tres fuentes que confirman el comportamiento diferencial del Sector Público.

En primer lugar, trabajaremos con el gasto público de cada área, medido en moneda corriente y como proporción del PBG. Según se observa en el Cuadro Nº 17, la participación del gasto público en el PBG se redujo en las áreas centrales, mientras que en las áreas periféricas se incrementó más de un 25%.

Si bien la relación entre el Gasto Público y el PBG puede cuestionarse dada la debilidad de este último dato, el nivel de variación dificulta pensar que esta evolución se deba sólo a errores de estimación. Por otro lado, es indiscutible el cambio en la aplicación del gasto público entre provincias periféricas y centrales, ya que -endógenamente- las mediciones son homogéneas.

Cuadro Nº 17. Gasto Nacional y Provincial. En $ corrientes y como % del PBG. Años 1974 – 1999 (1) (2)

	1974		1997	
	Nac.+Prov.	% PBG	Nac.+Prov.	% PBG
Área central (a)	69.324.296	21,10	45.276.506	20,17
Área periférica (b)	28.970.018	31,40	21.840.307	39,64
Relación (a) / (b)	2,4	0,7	2,1	0,5

Nota: (1) 1974: Miles de pesos Corrientes (Ley 18.188) / 1997: Miles de pesos corrientes (convertibles)

(2) En el caso de la jurisdicción federal, no se consideró gasto binacional, interprovincial, nacional y no clasificado.

Fuente: 1974 = Nación y Provincias: Ministerio de Economía (1977)

1997= Nación: Cálculo realizado a través del SIDyF, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía – Provincias: ProvInfo (2001)

1974 = PBG: Consejo Federal de Inversiones (1983) / 1997 = PBG: ProvInfo (2001)

Igual significación muestran los datos tomados de los censos nacionales de 1980 y de 1991, cuya importancia radica en el alto grado de confiabilidad de las fuentes. En ese sentido, el Cuadro Nº 18 expone la variación que ha tenido el despliegue del empleo público en Argentina. Así, en el área central este registro disminuye tanto en términos absolutos como en porcentaje de la población, mientras que en la periférica se incrementan ambos aspectos[73].

Cuadro Nº 18. Empleados públicos – En cantidad y % de la población. Años 1980 – 1991

	Censo 1980		Censo 1991	
	Nº	% Pob	Nº	% Pob
Área central (a)	1.332.629	7,3	1.289.285	6,2
Área periférica (b)	601.934	7,6	748.129	7,7
Relación (a) / (b)	2,2	1,0	1,7	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de 1980 y 1991.

Otras fuentes -que permiten distinguir el empleo público de base nacional de su similar de base provincial- también muestran la misma configuración. Además, permiten observar que los cambios acaecidos en la relación de empleo público entre áreas centrales y periféricas se originan tanto en la baja del peso relativo del Gobierno Federal como en el paralelo incremento del peso de las provincias. Por último , dan cuenta de que el incremento del empleo público provincial fue proporcionalmente mayor en las provincias periféricas que en las centrales.

Cuadro Nº 19. Empleados Públicos Jurisdicción Nacional (*) y Provincial. En número de empleados. Años 1977 – 1999

Nota: (*) Involucra Empresas del Estado y Sector financiero. Sin Fuerzas Armadas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 58

	Año 1977			Año 1999		
	Nación (1)	Pcias. (2)	Total (1+2)	Nación (1)	Pcias. (2)	Total (1+2)
Área central (a)	632.953	377.628	1.010.581	211.729	662.613	874.342
Área periférica (b)	237.358	239.704	477.062	33.617	504.625	538.242
Relación (a) / (b)	2,67	1,58	2,12	6,30	1,31	1,62

Fuente: 1977: a) Nación = Censo del personal civil de la APN realizado el 31/5/1977 (Decreto 2148/76), b) Provincia = Ministerio de Economía, 1981: 43, 1999: a) Nación = Elaboración propia sobre la base de Presupuesto Nacional año 1999, Anexo XXX por división geográfica, Tomado de ProvInfo, 2003 /b) Provincia = ProvInfo, 2003 sobre datos de presupuestos provinciales.

Otro ámbito en donde se observa una evolución asincrónica en áreas periféricas y centrales es el de las jubilaciones y pensiones. Así, dentro del crecimiento general de la población pasiva, fruto, entre otros factores, en un proceso de envejecimiento poblacional, las jubilaciones en las provincias de menor desarrollo relativo más que se duplicaron entre 1980 y 1991. Este incremento suele adjudicarse a la existencia en estas provincias de regímenes más favorables y de administraciones más permisivas.

Cuadro Nº 20. Total de Jubilaciones y Pensiones en cantidad y porcentaje de población. Años 1980 – 1991

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales 1980 y 1991.

	Censo 1980		Censo 1991	
	Nº	% Pob	Nº	% Pob
Área central (a)	1.573.648	8,6	2.799.494	13,4
Área periférica (b)	335.054	4,2	824.107	8,5
Relación (a) / (b)	4,7	2,0	3,4	1,6

Por último, cabe resaltar el efecto de este gasto sobre las economías provinciales, en especial en las correspondientes a provincias periféricas, en donde los emprendimientos privados son -por definición- bastante más débiles que los radicados en provincias centrales. Por ejemplo, es ampliamente reconocido que el empleo público es uno de los principales sostenes del sector comercial. Así, la demanda sobre este sector se mueve según el volumen y la fecha de efectivización de los pagos de la planta de personal[74].

Muy posiblemente, el comentado comportamiento diferencial del Estado en las provincias periféricas ha sido una de las razones que explican por qué la Gran División 6 - Comercio- tiene en ellas un comportamiento tendencialmente distinto al que registra en el área central.

Cuadro Nº 21. Gran División 6 Comercio - en % de PBG. Año 1974 y 1997

	1974	1997
Área central (a)	19,2	15,8
Área periférica (b)	13,6	14,7
Relación (a) / (b)	1,4	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de: Año 1974 Consejo Federal de Inversiones (1983), Año 1997 ProvInfo (2003)

De la información hasta aquí reproducida se desprende que, si bien la reconversión económica produjo profundos cambios en la economía de la periferia, los Estados provinciales del área amortiguaron algunos de sus impactos más nocivos a través de un incremento en su nivel de gasto.

Ahora bien, esta peculiar evolución del gasto público en las provincias periféricas se dio mientras cambiaba el carácter de la intervención estatal. Cabe recordar que en la etapa del *Estado interventor*, la participación del sector público se dirigía a sostener la producción de las economías regionales a través de tarifas subvencionadas de empresas públicas, crédito subsidiado, precios sostén, protección arancelaria, etc.. En esta tarea reemplazaba, cuando era necesario, la acción de ciertos actores sociales que no surgían *espontáneamente* del desarrollo social regional.

En la actualidad la actividad estatal tiene un carácter diferente. A través de sostener a casi la mitad del empleo asalariado, una masa proporcionalmente importante de jubilados y pensionados y por medio del gasto en obra pública y en bienes y servicios no personales, funge como garante de un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada[75].

En resumen, la intervención del sector público principalmente aplicada a sostener las economías regionales, se ha redireccionado durante la etapa de transición a ítems que no están ligados directamente con la producción y que son gestionados por el Estado Provincial.

Estas variaciones – que colocan en el centro de la vida de las regiones periféricas a las Administraciones Públicas Provinciales - tienen por fuerza que incidir en el sistema político y en la organización del Sector Público: es el tema de los próximos capítulos.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 59

Capítulo IV

Las Fuerzas Orientadoras de Políticas en las Provincias del Área Periférica

Este capítulo y el siguiente se proponen presentar de manera estilizada ciertos patrones de comportamiento que son típicos del orden político y la Administración Pública Provincial (APP) en el área periférica.

Esta tarea se divide en dos partes. El **Capítulo IV** describe los contenidos concretos de lo que hemos definido como *fuerzas orientadoras de políticas* en los Estados y las APP del área periférica durante la transición. En cierto modo, esta descripción corresponde a la faz política e institucional de los cambios que se produjeron en la esfera socioeconómica y que fueran descritos en el Capítulo III.

En el siguiente presentaremos los comportamientos resultantes de esas *fuerzas orientadoras* mediante la esquematización de los mecanismos típicos de funcionamiento del orden político y la APP y se concluye con una sucinta descripción de algunos escenarios político–administrativos característicos.

En este punto es importante hacer una salvedad acerca de la asincronía de algunos fenómenos ocurridos durante la etapa que denominamos *de transición* (mediados del '70 hasta nuestros días).

Por un lado, situamos el inicio de los procesos de ajuste estructural en ocasión del golpe militar del año 1976. En tal fecha comenzó, por ejemplo, el desmonte de las redes de regulación y subsidio que permitían la existencia del sistema de economías regionales lo que estructuraba junto a otros elementos, un cierto equilibrio interregional.

Pero los mecanismos de articulación política que se describirán a lo largo de este capítulo no surgieron en esa época, en donde muchos de los atributos de la forma federal de gobierno previstos por la Constitución Nacional habían sido cegados por el poder militar.

Tampoco surgieron automáticamente con la llegada de la democracia en 1983, sino que – como veremos a lo largo de este capítulo – fue una construcción paulatina de una cierta forma de articulación nación – provincias y la consecuente maduración de las instituciones de cuño federal. Volveremos sobre este tema a lo largo del presente capítulo.

Cuando esto ocurrió, hacia principios de los '90, las provincias consolidaron su posición como uno de los ejes fundamentales del poder político nacional y tuvo plena vigencia el modelo que vamos a presentar.

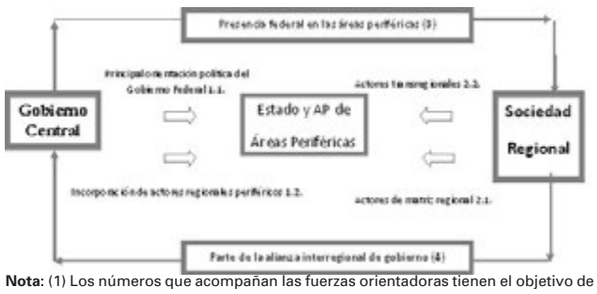
Pero antes de trabajar sobre sus contenidos concretos, cabe aludir a ciertas pautas metodológicas que rigieron la confección de este capítulo.

Como se señaló en el introducción, la escasez de datos estadísticos y de informes que pudieran servir como referentes empíricos del estudio que aquí se emprende, limitó las posibilidades de contrastar acabadamente la pertinencia de la modelización a desarrollar. Esto lleva a que el análisis de los *orientadores de políticas* que se realiza tenga una corroboración *débil* (exploratoria), esto es, nuestras hipótesis sólo tendrán una validación preliminar.

Fuerzas orientadoras de políticas en la transición

Para comenzar este análisis, conviene retomar el esquema trazado en el acápite 3.2. del Capítulo I (Figura Nº 1).

Figura Nº 1. Modelo de fuerzas orientadoras de políticas del área periférica (1)



Nota: (1) Los números que acompañan las fuerzas orientadoras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.

El primer elemento a resaltar es la disminución del peso de la acción directa de las *fuerzas orientadoras* no intermediadas por el Estado y la APP de las áreas periféricas (identificadas en la figura con los números 3 y 4). Este cambio implica una importante diferencia respecto a lo ocurrido en tiempos del Estado Interventor, en donde la hiperactividad del nivel federal minimizó el papel de los Estados Provinciales.

En el periodo bajo estudio se produjo un fenómeno inverso: la significación que cobraron los niveles subnacionales potenció a las fuerzas orientadoras que atraviesan el Estado y las APPs periféricas y debilitaron a aquellas que relacionaban directamente al gobierno central con la sociedad regional.

En el resto de este capítulo se pasará revista al modo en que se expresó este cambio y a las consecuencias que tuvo sobre el posicionamiento de los diferentes actores sociales involucrados.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 60

1. Orientaciones originadas en el Gobierno Central

1.1. Induciendo acciones alineadas con políticas nacionales prevalentes

1.1.1. Las políticas inducidas

Como se vio, y más allá de las tensiones inherentes a todo sistema político, las acciones del Estado Nacional durante el período transicional prevalecieron las fuerzas orientadas a imponer el *ajuste estructural*. En su condición de primer receptor de la crisis desplegada a nivel mundial, el gobierno central fue el principal promotor de las políticas de ajuste, aun de aquellas que debían realizarse en ámbitos de incumbencia provincial.

Cabe acotar que esta promoción de la reforma estructural en las provincias fue -en general- indiferenciada; esto es, el Gobierno Nacionalgobierno central aplicó una receta única para todas las jurisdicciones, sin considerar las peculiaridades de cada provincia.

Como ocurriera con todas las políticas económicas desde mediados de los ´70, los organismos multilaterales de crédito -en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF-BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- tuvieron un importante papel en el diseño y elaboración de los programas de ajuste provincial.

A grandes rasgos, puede decirse que existió una suerte de especialización en las funciones cumplidas por estos organismos: mientras que el FMI trató el tema provincial únicamente en los aspectos que se vinculaban con la marcha global del ajuste, el BIRF y el BID se ocuparon más específicamente de los elementos que, dentro de la reforma estructural, involucraban al nivel subnacional.

Entre las medidas impulsadas por estas organizaciones[76] (ver Capítulo I), ocupaban un espacio central aquellas dirigidas a reducir el tamaño y la cantidad de funciones que cumplían las APPs, ámbitos que deberían asumir un rol subsidiario. Esta reducción le permitiría *especializarse* en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad), las que -de este modo- incrementarían su cantidad y su calidad.

La falta de disponibilidad de capital para dar el impulso original a la economía regional, podía sustituirse por los ingresos logrados con las privatizaciones y por la posibilidad de acceder a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento. Por último, las políticas de desregulación y de reforma impositiva completarían el círculo de seducción de inversores externos y de potenciación de la sociedad civil provincial. Se esperaba que la combinación de estos factores permitiera el surgimiento de dinámicas economías de mercado en el ámbito regional (Banco Mundial, 1997: 26/32).

Desde el Gobierno Federal,Central, el Ministerio de Economía fue el principal impulsor de estas políticas hacia las provincias. Particularmente, en el periodo 1991-97, las unidades con mayor incumbencia en el tema fueron la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias y la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP)[77] (ver Decreto 1778/93 y Decreto 1492/94).

El propósito de inducir el ajuste en el ámbito provincial estuvo presente en las principales acciones y programas del Gobierno Central. En la amplia gama de medidas tomadas en este sentido, el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento* (conocido como *Pacto Federal*) del 12 de Agosto de 1993 (corroborado por Decretos 1807/93 – 2609/93 – 476/94) representó el esfuerzo de mayor envergadura del Gobierno Central.

Aunque existen muchos más hechos que confirman esta aseveración, baste con mencionar los siguientes:

- Los objetivos de varios programas posteriores (por ejemplo, el *Programa de Reforma Económica Provincial* - PREP, Convenio 3836 AR/ Anexo II) estuvieron supeditados al cumplimiento provincial del Pacto Federal.
- La existencia de unidades en el Ministerio de Economía encargadas de seguir al Pacto Federal. Hacia fines de 2001, la página ministerial www.mecon.gov.ar/pro-eco/ aún mostraba el estado de cumplimiento del Pacto, y la publicación seriada *Situación de Provincias*, editada por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, incluía un acápite que analizaba el cumplimiento del Pacto por parte de cada jurisdicción.
- La atención que diferentes centros de estudios prestaron al tema. Por ejemplo, la Fundación Capital no sólo incorporó un análisis referido al cumplimiento del Pacto en su ranking provincial anual de situación económica (Fundación Capital 1996, 1999 y 2000), sino que publicó un estudio específico de su seguimiento (Fundación Capital, 1998). El IERAL-Fundación Mediterránea dedicó varios trabajos al tema. Sólo en 1994, su revista mensual, *Novedades Económicas*, lo trató en sus números 157, 158, 159, 160, 162, 166, 168 y 169.
- La biblioteca del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional cuenta con 95 informes, estudios y trabajos que lo analizan desde diferentes perspectivas.

Según su texto, el principal objetivo del Pacto Federal era fortalecer la competitividad de la economía argentina mediante la reducción de la presión tributaria y previsional. Estas medidas mejorarían el perfil exportador, lo cual induciría a invertir en actividades productivas locales que incidirían en el nivel ocupacional[78].

Con esos propósitos, las provincias se comprometían a realizar:

- Una reforma impositiva que: derogara el impuesto a los sellos; derogara los impuestos provinciales y tasas municipales a la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios; derogara los impuestos provinciales a los in-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 61

tereses de depósitos a plazo fijo, cajas de ahorros y depósitos bancarios; modificara el impuesto a los ingresos brutos y modificara el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Una desregulación que alcanzara a: los aranceles correspondientes a honorarios profesionales; el Sector comercial; las restricciones al ejercicio de profesiones universitarias; la apertura de los mercados de transporte de pasajeros; la política minera; los honorarios de abogados; la política portuaria y la homologación de controles y registros realizados por organismos federales y de otras provincias.

Además de estos objetivos impositivos y desregulatorios, el Inciso 9) del Acto declarativo primero incluía el compromiso de propender a *la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las Provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias*.

Si el *Pacto Federal* era un ejemplo arquetípico de las políticas que la Nación inducía en las provincias, el trabajo *Argentina en crecimiento* -publicado a mediados de los '90- fue la mirada más completa efectuada por el Ministerio de Economía sobre las políticas de reconversión realizadas y las principales acciones a desplegar en el futuro.

Este trabajo -que citaba al Pacto Federal como un hito en el desarrollo de las políticas de reforma estructural (MEyOySP, 1995: 123)- consideró que las medidas cruciales para apoyar la reconversión eran (MEyOySP, 1995: 11 y 12):

- Las privatizaciones que liberarían recursos asignables a elevar la competitividad provincial.
- La eliminación de impuestos distorsivos y la desregulación de actividades
- La inversión en infraestructura; principalmente en transporte, comunicaciones y generación de energía.
- El impulso a las reformas del mercado de trabajo; especialmente, la flexibilización de las relaciones laborales.
- El apoyo a la capacidad empresarial y financiera de las organizaciones para que pudiesen insertarse en mercados competitivos.

Más allá de las medidas tendientes a reconvertir la economía, hubo consenso general en cuanto a que el eje de las reformas que involucraban a las provincias pasaba por el área fiscal[79]. Específicamente, el objetivo crucial fue evitar que el déficit consolidado del nivel subnacional presionara sobre la convertibilidad.

La importancia asignada a esta meta derivaba de varios estudios que coincidían en señalar a los desequilibrios provinciales como causantes de buena parte de la inestabilidad macroeconómica que se iniciara a principios de los '70 y se prolongara durante los '80 (Banco Mundial, 1992: 1 / Secretaría de Hacienda, 1989: 197/201).

Entre los programas desarrollados con ese propósito, el *Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA – Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID)* y su complementario, el *Programa de Desarrollo Provincial (PDP Convenio 3877 AR/BIRF)*[80], han sido los más claros y específicos ejemplos de apoyo a la Reforma de los Estados Provinciales. Ambos proponían un conjunto de acciones destinadas a alcanzar una *adecuada reforma estructural de los Estados Provinciales que garantice el fortalecimiento del superávit de Cuenta Corriente* (Contrato 619/OC-AR BID, Anexo "A", punto I). Así, los proyectos típicos que se desarrollaron en el marco del PSFyDEEPA y del PDP tendieron a fortalecer las Direcciones de Rentas, modernizar los Sistemas de Administración Financiera, reformular las Oficinas de Catastro, etc. (Unidad Ejecutora Central, 1999)

El Programa de Reforma del Estado Provincial (PREP), financiado con fondos BIRF, tuvo otra lógica de funcionamiento. Para acceder a él, las Provincias se comprometían a aplicar una serie de medidas que no sólo se orientaban a alcanzar equilibrios fiscales básicos, sino que se vinculaban con la realización de reformas en los sistemas de salud y de educación y con la privatización y/o transferencia de funciones hacia el sector privado y los municipios[81] (Convenio 3836AR/BIRF, Anexo 4, folios 135/136). Estas medidas estaban diferenciadas en metas que conformaban tramos. Contra el cumplimiento total de las metas de cada tramo se realizaban los desembolsos, que eran de libre disponibilidad para las provincias.

Otro programa digno de mención en virtud de su volumen y objetivo fue el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), constituido por los U$S 1.250 millones que aportaron el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los recursos de este programa se destinaron casi íntegramente a posibilitar el traspaso de entidades financieras públicas al sector privado o -en su defecto- a su cierre y liquidación. Cabe acotar que durante la negociación para acceder a los fondos del FFDP, se presionaba a las provincias para que pusiesen en marcha los procesos de privatización de las diferentes empresas a su cargo (Vaca Narvaja, 1995: 331).

El despliegue de los programas de ajuste estructural en las provincias requirió de diferentes presiones, cuya intensidad dependía de la importancia del objetivo a alcanzar y de las particularidades de la coyuntura política. En diferentes momentos, dichas presiones tensaron al extremo las relaciones Nación/Provincias.

Una modalidad bastante común fue la de asistir a las provincias en problemas financieros a cambio de que realizaran acciones de ajuste. Según varios gobernadores, esta modalidad de trabajo rozaba lo *extorsivo* (Ámbito Financiero, 2/10/1995). Aunque muchos actores de aquel momento reconocen en privado el uso de la modalidad comentada[82], cuesta

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 62

encontrar expresiones públicas que den testimonio de su empleo.

En una mesa redonda organizada por el INAP, el Senador Nacional Edgardo Gagliardi rompió esta regla y reconoció que la adhesión de la provincia de Río Negro a los pactos fiscales se debió a razones de caja de corto plazo, y que el gobierno provincial consideraba que con tales pactos resignaba sus derechos (INAP, 1998: 39). En ese sentido, las jurisdicciones que sostuvieron un adecuado nivel de fortaleza fiscal fueron reacias a desplegar ciertos segmentos o, aun, la totalidad de algunos programas de ajuste estructural[83].

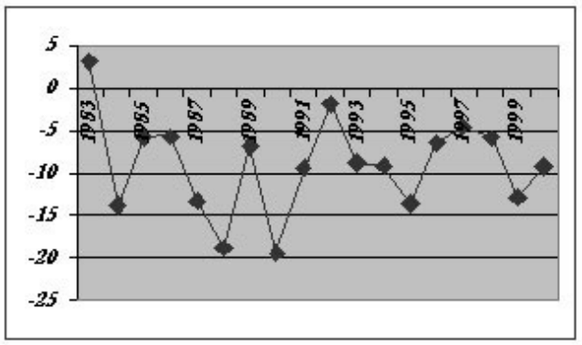
De lo expresado en este acápite, puede resumirse:

- Existió un programa general de ajuste estructural a ser aplicado en las provincias, que no hacía diferencias entre las distintas jurisdicciones.
- Este programa se basó en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, los cuales -a su vez- financiaron buena parte de su aplicación.
- El avance del programa tuvo la obvia influencia de la coyuntura política y del ciclo económico nacional y de cada provincia. En momentos de debilidad financiera, las provincias solían recibir ayuda extraordinaria a cambio de acelerar el proceso de reformas estructurales.

1.1.2. Los Resultados Obtenidos

Se dijo que el primer objetivo de las políticas de ajuste era mantener el déficit provincial bajo control[84]. Como se observa en el Gráfico Nº 1, los resultados fiscales provinciales fueron disímiles en el tiempo. En una primera etapa, sobre todo a partir de la decadencia del Plan Austral y hasta la llegada de la convertibilidad, el déficit se acercó hasta el 20% del total de los ingresos del consolidado de las 24 jurisdicciones. Respecto a los '90, puede decirse que el objetivo se habría logrado de manera parcial, ya que -aun bajo el efecto de crisis virulentas- los desequilibrios no alcanzaron la magnitud de la etapa anterior. Así, ni en ocasión de la crisis del tequila ni de las perturbaciones que terminaron con el régimen convertibilidad -al menos hasta el ejercicio 2001- se reprodujeron los desequilibrios observados durante las hiperinflaciones de 1989 y 1991.

Gráfico Nº 1. Evolución del Déficit Fiscal Consolidado 24 jurisdicciones. Como porcentaje del total de Ingresos - Años 1983-2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos ProvInfo (2003)

Dentro de este panorama general, las provincias del área periférica se caracterizaron por realizar, en términos proporcionales, un mayor aporte al déficit consolidado.

En efecto, entre 1991 y 1997 el déficit acumulado de las provincias periféricas representó un porcentaje de sus ingresos totales que duplicó a su similar de las provincias centrales (Cuadro Nº 1)[85]. Por otra parte, si se analiza la evolución anual del déficit de cada provincia periférica durante el periodo considerado, se observa que fue relativamente común que en determinados ejercicios superara el 20% de los ingresos. Así ocurrió en Catamarca (1993 y 1994), Entre Ríos (1995), Formosa (1993 y 1994), Jujuy (1994 y 1995), La Rioja (1991), Mendoza (1996). Misiones (1995) y San Juan (1994 y 1995) (ProvInfo, 2003).

Cuadro Nº 1. Ingresos y déficit acumulado años 1991 – 1997 Provincias Periféricas y Provincias Centrales. En Miles de $ corrientes y como % del total de Ingresos

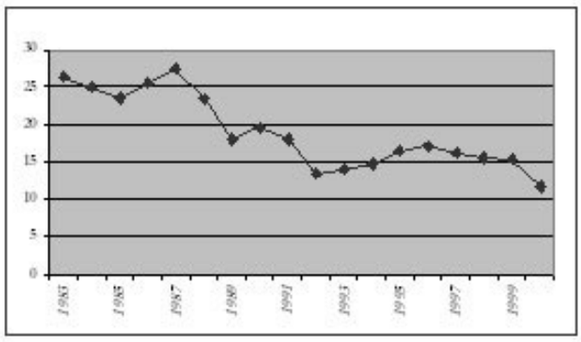
	Periféricas	Centrales
Ingresos (a)	62.075.991,89	95.210.054,75
Déficit (a)	4.595.463,14	3.372.131,73
% del total de ingresos	7,4%	3,5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos ProvInfo (2003)

En cuanto al propósito de liberar recursos para invertirlos en infraestructura que apoyara el desarrollo económico, la bonanza fiscal iniciada en 1991 apenas pudo detener la tendencia a la baja de la proporción de las erogaciones de capital (Gráfico Nº 2).

Gráfico Nº 2. Evolución de las erogaciones de Capital - Provincias del área periférica. Como porcentaje del total de erogaciones - Años 1983 – 2000

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 63



Fuente: ProvInfo (2003)

Por último, en lo referido al objetivo de instalar pujantes economías de mercado en las provincias del área periférica, lo apuntado a lo largo del Capítulo III nos evita abundar en detalles acerca de su resultado.

1.2. Incorporación de actores regionales periféricos

Al mismo tiempo que inducía las prácticas citadas en el acápite anterior, el gobierno federal desarrollaba acciones que tenían el objetivo de sumar aliados regionales -estables o circunstanciales- que apoyaran su gestión. Estas políticas, al ser menos explícitas, tuvieron una menor presencia en la agenda de temas que trataban los medios de comunicación que las paralelas actividades dirigidas a la desarrollar el ajuste estructural en las Provincias.

Nos estamos refiriendo, básicamente, a un mecanismo cooptación de aliados provinciales a cambio de la transferencia de dinero o bienes y servicios. En menor medida, esta cooptación también pudo tener como contrapartida la apertura de espacios en la estructura estatal nacional para funcionarios provinciales.

Aunque este modo de actuar está enraizado en las relaciones Nación / Provincias de nuestro país[86], su aplicación había sido menor durante buena parte del siglo XX como consecuencia de la inestabilidad institucional. Es que en las recurrentes etapas militares, los gobernadores provinciales eran designados directamente por quienes ejercían el Poder Ejecutivo Nacional y, por tanto, tenían una subordinación de origen respecto al gobierno central. Aunque este proceder no alcanzó para anular a las fuerzas regionales, sin duda operó en desmedro de ellas. Por otro lado, el cambio continuo de reglas básicas impidió a las provincias ejercer sus prerrogativas constitucionales y, de ese modo, contrarrestar el poder centralizador del nivel federal.

Asimismo, las interrupciones institucionales provocaban una continua rotación de funcionarios que obstaculizaba la construcción de espacios en donde los actores nacionales y provinciales desplegaran métodos de articulación propios de la forma federal (Tommasi y Saiegh, 1999: 186/191).

A partir de 1983, la aplicación ininterrumpida de los procedimientos institucionales previstos constitucionalmetne y la posibilidad de que los diferentes actores políticos se desempeñen con expectativas de continuidad, contribuyeron a revalorizar los sistemas políticos provinciales. Así, los actores políticos de la órbita local, regional y nacional aprendieron a manejar los pesos y contrapesos institucionales como elementos centrales del escenario que ocupan.

Según diferentes trabajos, las relaciones sustentadas en la efectivización de transferencias extraordinarias a cambio de apoyo político fueron especialmente intensas y tuvieron características específicas en las provincias periféricas, (Gibson y Calvo, 2001: 191 y ss.; Snyder y Samuels, 1999: 12/13, Gibson, 1997: 352 y ss., Cao y Rubins, 1996a: 38 y Cao y Rubins, 1994a: 97).

Respecto al periodo iniciado con la asunción de Menem a la Presidencia de la Nación, es posible sostener que en el proceso electoral de 1989 el peronismo reorganizó – tal vez por última vez- la alianza electoral que le había servido para ser mayoría electoral desde 1945 (Ver capítulo III). A partir de allí y a medida que se desplegaban las políticas de ajuste, se fue construyendo una nueva comunidad de fuerzas políticas en torno al gobierno central. Para el caso que nos ocupa, interesa destacar que en esta nueva coalición los componentes de la periferia tuvieron un rol crucial en virtud de la importancia que adquirió su peso electoral y parlamentario (Gibson, 1997: 352 y ss).

En este sentido, y favorecidas por su sobrerrepresentación (Ver la seccion 1.3. del Anexo I), las provincias periféricas encontraron en el Poder Legislativo -especialmente en su Cámara de Senadores- el ámbito en el cual hacen valer su fuerza dentro de la coalición forjada en los ´90. Un trabajo referido a la vida del Congreso relata varios hechos en los que funcionó el mecanismo de brindar apoyo parlamentario a cambio de transferencias a las provincias; entre ellos, el tratamiento de las privatizaciones de YPF y Gas del Estado (Vidal, 1995: 17). Desde otra perspectiva, los citados trabajos de Gibson (1997), Gibson y Calvo (2001) y Snyder y Samuels (1999) priorizan este plano de abordaje.

Menos recorridos en textos de investigación, tanto los escenarios administrativos como los político- electorales, son otros campos de aplicación de los mecanismos descritos. Para analizarlos dividiremos las transferencias que se envían como contraparte del apoyo político en dos grandes grupos:

- Las transferencias realizadas en el marco de las relaciones fiscales
- Las transferencias realizadas en el marco de la cogestión de programas

1.2.1. Las transferencias extraordinarias: El plano de las relaciones fiscales

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 64

Como se vio en el capítulo anterior, las transferencias financieras son un componente fundamental de los ingresos provinciales. Sin embargo, y aunque todas las provincias tienen iguales potestades tributarias, el peso de las transferencias es muy desigual en cada una de ellas.

Es así que existen importantes diferencias proporcionales entre las transferencias financieras que se derivan a las provincias del área central y las que tienen por destino a las provincias del área periférica[87] (Ver Cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2. Ingresos Totales, Transferencias Financieras y % de las Transferencias sobre el Gasto Total de las Administraciones Públicas Provinciales. En millones de $ y %. Año 1997

	Ingresos Totales	Transferencias	% Transf. Sobre Gasto
Provincias área central (a)	18.032.837	6.799.880	37,71
Provincias área periférica (b)	10.271.366	7.731.332	75,27
(a) / (b)	—//—	—//—	0,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del ProvInfo (2003)

Ahora bien, las transferencias financieras tienen su origen en impuestos que son captados principalmente en el área central, lo que implica la existencia de transferencias interregionales, tal como puede deducirse de los resultados del Cuadros Nº 3. Según los datos expuestos – que no consideran la parte de los recursos que se queda la Nación, los que serán analizados en el acápite siguiente - por cada peso que la Nación cobra en una dependencia de rentas (DGI–AFIP) ubicada en una provincia central, se transfiere a esa provincia $ 0,6 en concepto de coparticipación y otros fondos. Mientras tanto, por cada peso que se recauda en una dependencia similar de una provincia periférica, la Nación transfiere $ 2,0 a esa provincia.

Cuadro Nº 3. Ingresos y transferencias del Estado Federal (1). Año 1997

	% Cobro DGI (A)	% Transf. (B)	Relación (A)/(B)
Provincias área central	68,4	40,9	0,6
Provincias área periférica	24,0	47,9	2,0

Nota: (1) No se consideró Capital Federal, ya que el hecho de que en este lugar estén muchas de las casas matrices distorsiona el cálculo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos AFIP – Dirección de Estudios – Departamento de Estadística (1998) y de ProvInfo (2003)

Entre las diferentes partidas que componen las transferencias financieras, la más importante es la Coparticipación Federal de Impuestos, actualmente regida por la Ley 23.548. Una mirada sobre los coeficientes de distribución secundaria -los usados para distribuir recursos entre las provincias- descubre que las provincias periféricas y despobladas tienen coeficientes de distribución más favorables – medidos en PBG, población, familias con NBI, etc. – que los que se observan en las provincias centrales (Cuadro Nº 4). Esta particularidad de la distribución secundaria se fue profundizando con los sucesivos regímenes de coparticipación, siendo la ley vigente la que generó el escenario más favorable para las provincias periféricas y despobladas.

Quienes defienden esta desigual distribución alegan que con ella, las provincias de menor desarrollo relativo pueden disponer de un plus de gasto destinado a homogeneizar el nivel de desarrollo en todo el territorio nacional. Más allá de esta justificación, el análisis de las condiciones que rodearon la aprobación de la Ley 23.548, devela que -en realidad- el plus de transferencias fue producto de la capacidad de las provincias periféricas y despobladas para imponer su mayoría legislativa (Cetrángolo y Jiménez, 1995: 13 y ss.).

Cuadro Nº 4. Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. Coeficientes de distribución secundaria y % de población

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ProvInfo (2003) y Ley 23.548

Concepto	Coeficiente de Distribución secundaria	% de Población
Provincias área central (a)	38,4	63,8
Provincias área periférica (b)	52,7	30,4
(a) / (b)	0,73	2,10

Desde su vigencia (1988), la Ley 23.548 fue objeto de múltiples correcciones originadas tanto en las necesidades del gobierno central como en las presiones provinciales; esta maleabilidad de la norma hizo que las jurisdicciones operasen constantemente en pos de su reformulación[88].

Dentro de una importante cantidad de partidas que forman parte de lo que aquí definimos como transferencias financieras, el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) ocupa un lugar crucial, ya que constituye la herramienta que más comúnmente utiliza el Gobierno Central para financiar el apoyo de las provincias.

El artículo 5º de la Ley 23.548 establece que los ATN tienen por objeto *atender situaciones de emergencia y de desequilibrio financiero de los gobiernos provinciales*, y agrega que su distribución es una prerrogativa discrecional del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, reiteradamente se ha reconocido que su asignación se origina en acuerdos políticos y en su distribución se observa que las jurisdicciones del área periférica han tenido un trato aún más preferencial que el que reciben en la asignación del resto de las transferencias financieras (Cuadro Nº 5).

Cuadro Nº 5. Transferencias de ATN – Población - Per cápita En millones de habitantes y millones de $ corrientes. Sumatoria de años 1991 a 1997. Provincias del área centrales y del área periférica (1)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2003)

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 65

	Población	$ ATN	$ per cápita
Provincias área central (a)	22,8	198,5	8,7
Provincias área periférica (b)	10,8	1.879,2	173,5
(a) / (b)	—//—	—//—	0,05
Provincias área periférica (neto de La Rioja)	10,6	773,9	73,2

Nota: (1) Debido a que La Rioja recibe cantidades fuera de escala por este concepto (más del 50% del total distribuido), se realiza la comparación sin considerar los fondos girados a esta Provincia.

1.2.2. Las transferencias extraordinarias: El plano de la cogestión de programas

Por sí mismo o en cogestión con los Estados provinciales, el Gobierno Federal realiza múltiples actividades en las provincias. El despliegue de dichas tareas requiere de decisiones administrativas que cuenten con el aval formal de funcionarios de nivel jerárquico intermedio, quienes -con sus resolucionespueden favorecer a ciertas jurisdicciones en detrimento de otras.

Por ejemplo, los funcionarios que se desempeñan como Directores tienen, en algunos casos, facultades que les permiten incidir en la priorización del inicio y/o pago de una obra pública, en la incorporación de empresas provinciales a las licitaciones, en la tramitación del reconocimiento de finales de obra o de gastos extraordinarios realizados, etc. De la misma forma, los Coordinadores de Programas (dependientes de Subsecretarios) pueden variar, con alguna discrecionalidad, la ejecución de los programas a su cargo.

Cabe señalar que, desde el punto de vista del diseño de un programa, la capacidad de reasignar recursos es un elemento importante a los fines de optimizar su ejecución. En efecto, de la experiencia en la gestión de actividades se verifica que un formato excesivamente rígido conspira contra su eficacia, ya que casi nunca es posible prever todas las situaciones con que la gerencia deberá enfrentarse.

Pero esta misma situación es la que abre la puerta a la existencia de los mecanismos aquí detallados. Cabe resaltar que aun la posibilidad de realizar cambios marginales en la ejecución de los programas son suficientes para que a su amparo se produzcan reasignaciones originadas en favoritismo político, en virtud del bajo tamaño relativo de las provincias periféricas. Así, como varias jurisdicciones tienen menos del 1% de la población, recibiendo, a priori, una proporción como esta de bienes programas, una capacidad de reasignación del 1% permite duplicar la cantidad asignada a cualquiera de ellas.

Por otro lado, durante el periodo en estudio, reiteradas denuncias señalaron que las provincias *amigas* del Gobierno Nacional accedían a mayores cupos de Planes sociales (contratos de empleo *Trabajar*, bolsones de alimentos *PRANI o ASOMA*, etc.)[89]. Cabe señalar que las propias autoridades han reconocido la opacidad y la asignación clientelar de los planes sociales[90].

Los programas cogestionados valen por sí -por ejemplo, obtener una partida extra de planes trabajar es un objetivo atractivo para cualquier funcionario provincial - o porque encubren transferencias extraordinarias. Por ejemplo, en los '80 fueron famosas las partidas que recibieron algunas provincias del norte para combatir el Mal de Chagas. *Si Erman González* - a la sazón Ministro de Economía de la Provincia de La Rioja- *hubiera utilizado todos los fondos que se le giraron dentro del programa de lucha contra el Mal de Chagas para combatir a la vinchuca, no quedaría una sola en América Latina*, expresaba desde el anonimato un funcionario provincial (Clarín. 19/10/1990).

En el plano de las transferencias de cogestión, la preferencia hacia las provincias del área periférica supera a la observada en el caso de las Transferencias Financieras. Por ejemplo, si se considera la población objetivo de cada área, los programas de empleo desplegados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fueron ocho veces más favorables para las provincias periféricas que para las centrales (Cuadro Nº 6). Situaciones similares se constataron en muchos otros programas (Ver caso PRANI en López, 1998: 3 y 4).

Cuadro Nº 6. Gastos Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social población y desocupación abierta. Año 1997

Notas:(1) Estimación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a mayo de 1997 por aglomerado. En caso de provincias con más de un aglomerado se consideró promedio simple de tasa de actividad y de desocupación abierta.

	Población	Desocupados (1)	$ Programas	$ x Población	$ x Desocupado
Provincias área central (a)	22.752.441	1.718.622	69.958.000	3,1	40,7
Provincias área periférica (b)	10.833.774	484.544	161.548.000	14,9	333,4
(a) / (b)	-//-	-//-	-//-	0,21	0,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2003) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999: 187

Si al gasto total del Ministerio de Desarrollo Social se le descuenta el efectuado en la Ciudad de Buenos Aires (distorsionado porque la administración federal se encuentra allí), lo que resta exhibe un claro sesgo favorable a las provincias periféricas, tanto en el gasto per cápita como en razón de la población con NBI (Cuadro Nº 7).

Cuadro Nº 7. Población, Población NBI y Gasto del Ministerio de Desarrollo Social. En millones. Año 1998 (1)

Nota: (1) Neto de Ciudad de Buenos Aires.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 66

	Pob.	Pob. NBI	Gasto Mº Des. Social	$ per cápita	$ x NBI
Provincias área central (a)	19,7	3,7	182,8	9,27	48,97
Provincias área periférica (b)	10,8	3,2	283,9	26,20	87,77
(a) / (b)	—//—	—//—	—//—	0,35	0,56

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Presupuestos Nacional 1999

Del mismo modo, en la totalidad de los Programas Sociales cuyo seguimiento realizaba el Gabinete Social, se observaban preferencias en favor de las provincias periféricas que, en términos per cápita, recibían el triple de bienes programa que las centrales; mientras que en términos de NBI esta relación es casi de dos a uno (Cuadro Nº 8).

Cuadro Nº 8. Población, Población NBI y Ejecución de Programas Sociales. En millones. Año 1998

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Grupo Provincias, 1999

	Pob.	Pob. NBI	Ejec. de Prog. Soc.	$ per cápita	$ x NBI
Provincias área central (a)	19,7	3,7	376,7	16,6	95,0
Provincias área periférica (b)	10,8	3,2	546,8	50,5	169,1
(a) / (b)	—//—	—//—	—//—	0,33	0,56

Según lo que se ha venido sosteniendo, y tal como se seguirá comentando a lo largo del presente capítulo, este favoritismo hacia las provincias del área periférica se explica por su condición de aliadas del gobierno central. En este sentido, las *orientaciones de políticas* que el Estado nacional enviaba a las jurisdicciones de menor desarrollo relativo durante los '90 se dirigían principalmente a obtener apoyo de políticos y desactivar conflictos, responsabilidad que asumió el Ministerio del Interior; en especial, a partir de 1995.

De este modo, mientras -por un lado- se apelaba a presiones políticas y a amenazas de estrangulamiento financiero para impulsar el ajuste estructural en las provincias; por otro, se utilizaba a éstas últimas como herramientas de gobernabilidad, en el sentido de mantener vigente la tradicional estructura de alianzas regionales sostenidas en partidas del presupuesto nacional.

2. Las orientaciones de políticas provenientes de la sociedad regional

2.1. Orientaciones inducidas por actores regionales

La heterogeneidad de las situaciones y la existencia de intereses diferenciados, y muchas veces contrapuestos, dificultan la posibilidad de modelizar el papel que desempeñaron los actores regionales de las áreas periféricas en la conformación de la políticas provinciales.

Sin desconocer esa heterogeneidad y diferencias -y aceptando que una generalización puede inducir a error cuando se analice a una jurisdicción en particular-, este acápite esquematizará las principales tendencias orientadoras originadas en actores sociales de matriz regional.

Dado que el análisis detallado de los requerimientos que los actores sociales regionales formulan al sector público excede a los objetivos de este trabajo, se describirá a estas fuerzas de modo general.

El análisis se desarrollará a partir de ciertas acciones y discursos emblemáticos que han desplegado, básicamente, dos conglomerados de actores sociales:

- Los ligados a las llamadas economías regionales.
- Los ligados a la Administración Pública.

2.1.1. Conglomerado de actores ligados a las economías regionales

2.1.1.1. La expresión de estos actores

Se agrupa bajo esta denominación a la pluralidad de actores sociales conformada por productores PyMEs agrícolas, industriales y de servicios que eran parte de lo que definimos como *economías regionales*.

Como entidad representativa de este conglomerado se destaca -por su importancia y presencia en toda el área periférica- la Federación Agraria Argentina (FAA), una entidad que nuclea a más de cien organizaciones de segundo y primer grado. Dentro de la FAA y en el ámbito de las economías regionales, son dignas de mención las federaciones de Viñateros, de Cañeros, de Productores de Algodón, de Productores de Tabaco, etc.

Durante el periodo bajo análisis, la FAA promovió constantemente acciones opositoras a las políticas de ajuste estructural. En 1994 lideró el paro agropecuario de diez días y el *camionetazo* contra la política económica nacional. Asimismo, fue una de las entidades convocantes de las masivas *Marchas Federales* de julio de 1994, marzo de 1995 y agosto de 1996, y realizó diferentes *tractorazos* y cortes de rutas en octubre de 1996, junio de 1997 y enero y febrero de 1998 (Federación Agraria Argentina, 1997 y 2000; Acción, 15/8/1994)

Como referente de productores vinculados a las economías regionales, la FAA expresó en múltiples documentos, congresos y declaraciones su crítica a la política económica de los '90.. Una síntesis de sus diferentes cuestionamientos puede extraerse de las conclusiones finales del Congreso General de 1997, en las cuales se señala que la cosecha récord *...no significa que la totalidad del campo argentino esté transitando con igual fortuna el camino de la recuperación (...) Las reglas de juego desde el inicio del Plan de Convertibilidad continúan sin modificaciones. Sus devastadoras consecuencias sobre el campo y el país son la libertad de mercados, las privatizaciones, las desregulaciones y el retiro del Estado, la apertura de la economía y la concentración económica (...) Al no realizarse co-*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 67

rrecciones a las variables que impactaron sobre el sector, lamentablemente la situación continúa agravándose (Federación Agraria Argentina, 1997: 1).

En el Congreso de 2000, se planteó la necesidad de ... *una verdadera y activa Política de Estado (...) la modificación de la estructura de precios relativos (...) rescatar las empresas y productores cuya viabilidad ha sido afectada por las condiciones imperantes desde hace tiempo (...) crear mecanismos que amortigüen la caída de precios: fondo anticrisis o banda de precios (...) Exigir que el Estado arbitre los medios para poner en marcha los instrumentos que ayuden al desarrollo, regulación y ordenamiento del sector (...) Protestar por el ingreso irrestricto de productos alimenticios que compiten con los nacionales...* (Federación Agraria Argentina, 2000: Punto 9º, Inciso 1º).

Declaraciones como las transcriptas se repiten con variaciones menores en casi todos los documentos de la FAA. Si bien puede cambiar el énfasis o la forma - de acuerdo a la coyuntura política y económica – en todas se plantea la posibilidad de reconstruir los sistemas de subsidios y regulaciones vigentes en la etapa pasada. Para eludir tediosas reiteraciones, remitimos a las actas de sus sucesivos Congresos Anuales (Congresos 84º a 89º, años 1996 a 2001).

Otros actores sociales vinculados a las economías regionales plantearon la necesidad de rescatar instituciones de la etapa del Estado Interventor o, en su defecto, de generar políticas alternativas. En un sentido paralelo al de la FAA –al menos para el nivel de profundidad en que este trabajo trata el tema- se expresó tanto el movimiento cooperativo -a través del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y del Instituto de la Cooperación (IDELCOOP)-, como algunas entidades gremiales que agrupan a la pequeña y mediana empresa (Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa - APyME)[91].

Por ejemplo, en el periódico de su organización, el presidente del IMFC se refirió a la crisis del sector azucarero diciendo que: ... *la desregulación total de la industria, desde 1991, no introdujo la libre competencia, entre otras razones porque el 70% de las operaciones azucareras internacionales tienen lugar en un mercado mundial severamente regulado y protegido (...) Urge por lo tanto, la formulación de una política azucarera que contemple: 1) un régimen que proteja auténticamente la producción nacional, defendiendo el mercado interno... 2) ordenar concertadamente el mercado frente a los ciclos de alta y baja... 3) Reactivar el Plan Alconafta y reabrir Papel de Tucumán... 4) Una política de desarrollo para las economías regionales (...)* (Acción, 5/04/1994).

Una asociación de actores gremiales que logró importancia durante el periodo en análisis fue el Congreso de la Cultura, el Trabajo y la Producción (CTP), entidad multisectorial que agrupó a la FAA, APyME, IMFC, Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA), Federación Universitaria Argentina (FUA) y FEDECÁMARAS.

Hacia 1994 y durante todo 1995, el CTP fue -tal vez- el principal polo opositor al programa de ajuste estructural. Como tal, realizó varias actividades que repercutieron nacionalmente; entre ellas, la Marcha Federal del 6 de julio de 1994. Dadas las características de las entidades que lo conformaban (FAA, IMFC, APyME) no es difícil colegir que una propuesta central del CTP fue la generación de políticas hacia las economías regionales[92]. Tras la salida de la crisis del tequila y como consecuencia del reacomodamiento que tuvieron las posturas del FREPASO y de la UCR respecto a la convertibilidad, el CTP fue perdiendo vigor.

Así, el Frente Grande -que en los primeros '90 había reclamado cambios de fondo en el andamiaje económico-, durante la campaña presidencial de 1995 y ya devenido en FREPASO, comenzó a variar su postura para apoyar las características globales de la convertibilidad. En la misma campaña, varios referentes radicales refutaron la crítica que su candidato a presidente hiciera a la política económica del gobierno (Clarín, 19/01/95a y b).

De todos modos, aún para la elección presidencial de 1995 existían sectores de la oposición que se mantenían cercanos al *Congreso del Trabajo y la Producción -CTP*[93]. Pero el predicamento de estos sectores dentro de la UCR y del FREPASO se fue diluyendo a medida que Fernando de la Rua y Carlos *Chacho* Álvarez ganaban poder dentro de sus respectivas estructuras y el *aggiornamiento* ante la política económica aparecía como el camino más directo hacia lo que luego se llamó *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* (conocida por *Alianza*). Así, por ejemplo, ante las medidas de fuerza dispuestas por el sindicalismo opositor en agosto de 1997 y apoyada por la FAA, el gobierno generó un entredicho en la Alianza cuando la obligó a definirse entre su aval al modelo económico y su apoyo a la medida de fuerza. La indefinición final -en verdad, un velado apoyo a la política económica- dejó en claro que la oposición no buscaba revertir el modelo productivo vigente y, en el caso que nos ocupa, que los actores ligados a las economías regionales estaban quedando cada vez más aislados[94]. Esto último lo confirmaría la propia Alianza cuando, ya en el gobierno, no varió ni en un ápice las políticas hacia las economías regionales.

Por su parte, las diferentes entidades sectoriales que agrupan a productores de las economías regionales se expresaron en forma similar a la descrita. Así lo prueban los comunicados de la Cámara Algodonera Argentina (2000), de la Cámara de Tabacaleros de Jujuy (tomado de Bertoni, 1995: 60 y ss.), de la Unión de Cañeros Independientes (tomado de Aparicio y Garraca 1995: 163/216/227), del Centro Azucarero Argentino (1998 y 1999) y las manifestaciones formuladas por actores sociales relacionados con la producción de Yerba Mate (citados por Gortari 1998: 113), por el periódico *El Viñatero* (números 1.385, 1.390, 1.396 y 1.401 del año 1997), etc.

Para finalizar este apartado, corresponde destacar la distancia que mediaba entre los reclamo de este conglomerado

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 68

de actores sociales (protección ante los competidores externos, precios sostén o subsidiados, subsidios a la producción, subsidios de insumos, etc.) y las políticas inducidas por la jurisdicción nacional (desregulación, privatizaciones y menor presencia del sector público, reducción o reorientación de subsidios, reducción de impuestos, etc.).

2.1.1.2. Estados Provinciales y Economías Regionales

El primer elemento que surge al analizar la conducta del Estado Nacional ante las economías regionales es la desestructuración de las redes de subsidio y regulación que sustentaban a las últimas y la incapacidad de los actores regionales para lograr que fueran repuestas o suplantadas por otros instrumentos equivalentes.

Frente a las crisis de las economías regionales el gobierno central desplegó diferentes salvatajes de productores[95], pero los mismos se fueron espaciando a medida que se consolidaban las políticas de ajuste y los diferentes actores políticos comenzaban a aceptar como inevitable la quiebra de buena parte de los productores.

Así, la Confederación Empresaria del Noreste Argentino pudo decir *el Ministro Cavallo, con su frío esquema monetarista, ignora totalmente los padecimientos de las economías regionales …el endeudamiento del empresariado ligado a la producción primaria creció un 41% entre 1991 y 1992, el área sembrada se redujo en un 50% …* En la misma declaración, se atribuye esta situación a… *la falta de un proyecto del gobierno nacional, lo que hace que el país cierre bien macroeconómicamente para Cavallo, pero las que no cierran bien son las economías regionales por la inexistencia de un programa específicamente dirigido a cada una de las cinco zonas de la Argentina. Cavallo no tiene en cuenta que, en el interior, las pequeñas y medianas empresas representan el 90% de la actividad económica* (Interdiarios, 30/01/93).

Desde las administraciones provinciales del área periférica, la Banca Oficial de Provincia[96] (BOP) fue el ámbito que atendió los requerimientos del conglomerado de actores ligados a las economías regionales aunque, como veremos, buena parte de estas políticas fue financiada por el gobierno central.

Como muestra el Cuadro Nº 9, la BOP fue -antes de su privatización- el principal agente financiero de las economías regionales; al menos, de su segmento agrícola[97]. Así lo prueba el hecho de que su participación relativa en el financiamiento de las actividades primarias registrara un piso superior al 25% (en el caso de la caña de azúcar) y un promedio que trepa hasta el 54%.

Cuadro Nº 9. Participación en préstamos a producciones primarias de economías regionales. En % del total de $ prestados a cada actividad. Fin de Septiembre de 1991.

	BOP (1)	Otros Bancos
Algodón	67,8 %	32,2 %
Caña de Azúcar	25,6 %	74,4 %
Vid	78,4 %	21,6 %
Yerba Mate	29,3 %	70,7 %
Tabaco	59,6 %	40,4 %
Total Actividades Primarias Economías Regionales	54,2 %	45,8 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BCRA (1991: 21)

Nota:(1) Incluye Bancos Municipales

Esta asistencia a emprendimientos provinciales -al igual que otras actividades de la BOP (Ver sección 5.1. del Anexo I) - se sostenían principalmente en redescuentos[98] del Banco Central de la República Argentina (BCRA) que, de este modo, se convertían en un financiamiento extraordinario brindado por el gobierno central.

Los redescuentos del BCRA a la BOP de provincias periféricas adquirieron una notable envergadura. Para dar una idea de ella, baste decir que resultaron equivalentes a casi la totalidad de los depósitos en las instituciones que la conformaban. Esta relación redescuentos/depósitos cuadriplicaba a la que por entonces se verificaba para los bancos de las provincias del área central (Cuadro Nº 10).

Cuadro Nº 10. Redescuentos como % del total de depósitos de la BOP al 31de Diciembre de 1991 (1)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos tomados de Feletti y Lozano.

Nota: (1) No se considera el Banco de La Rioja, en ese momento en liquidación ni al Banco de al Ciudad de Buenos Aires.

	Depósitos	Redescuentos	% Red/Dep
Provincias área central (a)	2.357,4	552,6	23,4
Provincias área periférica (b)	963,8	858,6	89,1
(b) / (a)	—//—	—//—	3,80

La continua financiación que la BOP requería del BCRA hizo que su privatización fuera un objetivo prioritario de las políticas de ajuste estructural. Aunque tal objetivo ya había sido formulado en el Pacto Federal, hacia 1994 sólo se habían privatizado los bancos de Corrientes y La Rioja; fue la crisis desatada como consecuencia del *efecto tequila* (1994-1995) la que precipitó los procesos privatizadores de la BOP.

A partir de entonces y luego que el gobierno central decidiera aplicar a tal objetivo la totalidad del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP - U$S 1.250 millones), se produjo una ola de privatizaciones. Así, a fines de 1994 se privatizaron los bancos de Entre Ríos y Chaco. En 1995, el de Formosa. En 1996, los de Mendoza, Tucumán, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero. Luego le tocó el turno al Banco de la Provincia de Catamarca. Actualmente, ninguna provincia periférica cuenta con banco propio.

Con la nueva situación, se redujo el financiamiento de las actividades no estatales. Así, las provincias periféricas que en 1991 absorbían el 29% del crédito otorgado al sector privado,

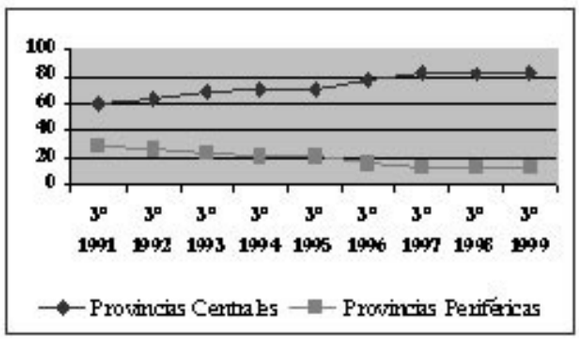
doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 69

pasaron de tener una participación menor al 13% en 1999. Cabe acotar que esta tendencia descendente en la participación en el nivel de préstamos se profundizó a partir de 1996, cuando se privatizó el grueso de la BOP del área periférica (Gráfico Nº 3).

Gráfico Nº 3. Prestamos al sector privado no financiero. Participación relativa de cada área. Años 1991 – 1999 (datos correspondientes al 3º trimestre)

Fuente: BCRA (1994: 71 – 1996, 1999 y 2002: Cuadro XV-1 Loc-Ser 2-5)

Como era de esperar, esta reducción incidió fuertemente en el nivel de financiamiento de las actividades ligadas a las economías regionales. Así, la participación relativa del conjunto en el total de financiaciones disminuyó en más de un 50% (Cuadro Nº 11).



Cuadro Nº 11. Participación de producciones primarias ligadas a las economías regionales en el total de financiaciones. En % y variación porcentual 91/99. Años 1991 – 1999 (datos correspondientes al 3º trimestre)

Fuente: BCRA (1994: 65 – 1996, 1999 y 2002: Cuadro XIV-1 Act - Ser 1-2)

Con la desaparición de la BOP, la asistencia del Sector Público hacia los tradicionales actores de las Economías Regionales se vio reducida de manera notable.

	1991	1993	1995	1997	1999	Variación % 91/99
Algodón	0,33	0,32	0,21	0,15	0,19	- 42,42
Caña de Azúcar	0,29	0,29	0,20	0,12	0,10	- 65,52
Vid	0,32	0,31	0,36	0,17	0,13	- 59,38
Yerba Mate	0,17	0,11	0,08	0,07	0,05	- 70,59
Tabaco	0,11	0,20	0,21	0,12	0,11	0,00
Subtotal Ec. Reg.	1,21	1,23	1,06	0,63	0,58	- 52,07

Ocasionalmente, los gobiernos provinciales lograron organizar algunos espacios de concertación. Por ejemplo, la crisis de sobreproducción de Yerba Mate (1997 y 1998) indujo al Gobierno de la Provincia de Misiones a convocar una *Mesa de Concertación Yerbatera*, a través de la cual se impulsó el establecimiento de subsidios a las tasas de interés, la compra del excedente de mercado, el precio mínimo para productores, los subsidios a cambio de no realizar la cosecha por parte de pequeños productores, etc. (Gortari, 1998: 113/117). Posteriormente, las autoridades provinciales lograron que el Gobierno Nacional financiara buena parte de las diferentes medidas acordadas.

La modalidad reseñada se ha ido constituyendo en uno de los más comunes mecanismos por los cuales se despliegan medidas de apoyo a las economías regionales. El procedimiento acostumbrado involucra un acuerdo entre organizaciones de productores y el gobierno provincial alrededor de algún parámetro de asistencia, para luego, en conjunto, presionar sobre la Nación para que ésta aporte el financiamiento necesario. Demás está decir que el éxito en esta tarea depende de la situación financiera del gobierno federal y de la capacidad política y de negociación del gobierno provincial y de los actores regionales. En este sentido, uno de los requerimientos más habituales es la solicitud al Banco Nación de líneas de créditos a tasa preferencial[99].

En resumen, desestructuradas las redes que sostenía el gobierno central y privatizada la BOP, la tendencia general mostró *una articulación cada vez más débil entre el Estado y las históricas economías regionales*. Así -con pocas interrupciones- siguió su curso la cruenta reconversión citada en el Capítulo III, mientras que los productores regionales quedaban políticamente aislados de un sector público que sólo respondía espasmódicamente según el vaivén de la coyuntura económica y política.

2.1.2. Conglomerado de actores ligados a la Administración Pública

Bajo esta denominación se agrupa a una pluralidad de actores sociales que representan a grupos cuya actividad está estrechamente articulada con el Sector Público Provincial: Sindicatos de trabajadores del Estado, Colegios Profesionales con alta proporción de trabajadores en las Administraciones Públicas Provinciales (Colegio de Abogados, Colegio Médico, etc.), partidos políticos -en tanto usan su influencia para abastecer a sus aparatos institucionales-, Cámaras de Comercio, Asociaciones de proveedores del Estado, etc.

Se ha explicado en el Capítulo III, y se repetirá más focalizadamente en el apartado siguiente, cómo se incrementó el peso relativo del aparato público provincial. A favor de este hecho, la influencia de los actores ligados a la Administración Pública se extendió sobre una segmento cada vez mayor de la sociedad provincial.

En este proceso, como se verá a continuación, pesó la escasa importancia que para la provincia tienen los ingresos tributarios captados por la propia administración, esto es, que no se originan en transferencias del nivel nacional (Cuadro Nº 12)[100].

Cuadro Nº 12. Población, ingresos tributarios e ingresos tributarios per cápita. Originados por Provincias del área central y del área periférica. En miles de $ - Año 1997.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 70

Fuente: ProvInfo (2003)

Es que si la recaudación propia fuese relevante generaría la necesidad de apoyar la producción (de forma tal de poder cobrar más impuestos), para lo cual se crearían los clásicos

	Población	$ Ingresos Tributarios	$ Ing. Tributarios per cápita
Provincias área central (a)	22.752.441	8.691.543	382,0
Provincias área periférica (b)	10.368.786	1.665.285	160,6
(a) / (b)	-//-	-//-	2,38

lazos de articulación Estado-emprendimientos regionales que producen excedente. El hecho de que esto no ocurriera, reforzó el carácter autónomo y el margen de maniobra que adquirieron los actores ligados con la Administración Pública frente a los intereses productivos locales

Así lo atestiguaron diferentes cuadros políticos de las provincias periféricas durante entrevistas concedidas al autor de este trabajo en las que coincidieron en señalar el importante lugar que en la política regional que ocupan la Cámara de Comercio, los sindicatos y colegios profesionales que nuclean a empleados públicos y los empresarios dedicados a la Obra Pública o a la provisión de bienes al Estado.

Pongamos por un momento el foco de atención sobre este hecho. En el caso de los sindicatos, las organizaciones ligadas a la Administración Pública tienen en las provincias periféricas un peso que -medido en número de afiliados- supera al resto de las organizaciones, situación que marca importantes diferencias con lo que sucede en el área central (Cuadro Nº 13).

Cuadro Nº 13. Afiliados a Sindicatos. % sobre el total de afiliados

Fuente: Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales - Ministerio de Trabajo - (www.trabajo.gov.ar), tomado de ProvInfo (2003)

En este sentido, también debe señalarse que los gremios ligados a la Administración Pública ocuparon un lugar clave en

	% de Afiliados APP, Salud, y Educación
Provincias área central (a)	37,7
Provincias área periférica (b)	51,9
(a) / (b)	0,73

las medidas de fuerza realizadas entre 1996 y 1999 (Cuadro Nº 14).

Cuadro Nº 14. Acatamiento a paros generales por sectores escogidos. Promedio simple de % de acatamiento por sector Provincias de área periférica y de área central. Paros generales del 27/7/96 – 16/12/96 - 14/8/97 y 6/7/99 (1)

Fuente: Ministerio de Trabajo sobre una muestra nacional de más de 5000 establecimientos y 500.000 trabajadores, tomado de ProvInfo (2003)

Nota: (1) Para calcular el promedio se tomó en cuenta el eventual receso de la educación y/o de la Administración Pública.

	Educación + Adm. Púb	Otros Sectores
Prov. Área central	43,2	51,7
Prov. Área periférica	51,2	40,0

Dentro de los actores sociales ligados a la APP, interesa diferenciar dentro de este conglomerado a los actores que en mayor o menor medida se allanaron al programa de reformas y buscaron obtener el mayor beneficio de él, y los que se opusieron frontalmente. Es el tema del siguiente apartado.

2.1.2.1. Actores ligados a la APP cercanos al programa de reforma

Entre quienes no mostraron un antagonismo directo hacia las políticas de ajuste estructural se destacan los sindicatos enrolados en la Confederación General del Trabajo[101] -CGT- (de los que destacaremos a las secciones provinciales de UPCN -Empleados Públicos- y ATSA -Sanidad-), la Coordinadora de Actividades Mercantiles (CAME) y los Proveedores del Estado.

La Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) nuclea a trabajadores de la Administración Pública (Nacional, Provincial y Municipal) en todo el país. Según los registros oficiales, es la organización más numerosa entre las que agrupan a empleados públicos.

Para Andrés Rodríguez, Secretario General de UPCN[102], caracteriza a los '90 alrededor del desarrollo *un nuevo escenario mundial tanto en lo político, como en lo cultural y económico, y las consecuentes reformas de los Estados que dichos cambios han requerido* (Rodríguez, 2000: 13). Según el dirigente gremial, este cambio consistió en *pasar de un Estado impulsor de empresas públicas, de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, de una economía semicerrada y proteccionista (...) a un Estado promotor de la economía de libre mercado: aperturista, privatizador, desregulador, con democracia política estabilizada y con énfasis en los procesos de descentralización de la gestión y de integración tanto multilateral como regional (OMC, MERCOSUR, ALCA) en el ámbito internacional* (Rodríguez, 2000: 20).

Asimismo, sostuvo que 1989 *fue un punto de inflexión ... pues podría decirse que la crisis del Estado estalló en la conciencia de la sociedad*. En tal instancia, agregó, *nacía el momento del compromiso de UPCN*. Y en verdad, así fue: su organización tuvo una importante participación en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), creado en el ámbito del Ministerio de Economía mediante el Decreto 1757/90. Esta institución funcionó como la conducción estratégica de las reformas estructurales en el Estado en la etapa en que las mismas tuvieron mayor profundidad.

Entre sus tareas, el CECRA debía promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de la administración pública central y descentralizada y determinar la magnitud de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 71

las reducciones en las dotaciones de personal. El CECRA estuvo presidido por el Ministro de Economía y tenía representantes (del rango de Secretarios) de la Presidencia de la Nación. Como miembro externo del CECRA, UPCN intervino en la elaboración de proyectos de reforma administrativa. Así lo reconoció Rodríguez al sostener que *UPCN participó en el rediseño de las instituciones públicas (...) y... fue un actor central en el restablecimiento de la carrera administrativa a través del Sistema Nacional de Profesión Administrativa -SINAPA-* (Rodríguez, 2000: 18/19).

El CECRA fue disuelto por el Decreto 558/1996 que creaba la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME), en donde UPCN también participó.

Rodríguez expresó: *nosotros saludamos alborozados la decisión política del Presidente de la Nación, el Dr. Carlos Menem, de provocar la reforma y la transformación del Estado* (1996: 12), a la vez que se lamento porque *la reforma no se ha extendido a todos los Estados Provinciales y Municipales* (Rodríguez, 2000: 18).

En este aspecto, no debe dejar de citarse que contribuía a la existencia de un sindicalismo oficialista lo relativamente benévolas que fueron las políticas hacia los empleados públicos de las provincias. Así, a diferencia de lo ocurrido en el nivel nacional, las Administraciones subnacionales no dispusieron -salvo en casos marginales- cesantías de plantas permanentes. Los múltiples programas de ajuste que amenazaron con medidas de este tipo[103] no se concretaron, y el período bajo análisis se cerró con un incremento del gasto en personal y de la planta de empleados públicos y con una situación relativamente estable del salario promedio que, a diferencia de otras épocas, superaba los salarios pagados en el sector privado (Grupo Provincias, 1999). Asimismo, una investigación que -además de medir el nivel salarial- analizó las condiciones generales de trabajo, demostró que éstas eran mucho más benignas en el sector público provincial que en el sector privado (Tapattá, 1996).

Estas características profundizaron su significación, en tanto el Estado Provincial asumía el papel de principal y creciente empleador en las deprimidas economías del área periférica (Capítulo III). En resumen, tal como lo muestra el Cuadro Nº 15, el gasto en personal en términos corrientes se incrementó en más de un 100% durante la década.

Cuadro Nº 15. Gasto en personal, cantidad de personal y salario promedio. Provincias del Área periférica. En millones de $ corrientes, en millones de $ del año 2000 y en $ del año 2000. Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999
Gasto en Personal (mill $ corrientes)	3.125,1	5.294,5	5.809,5	5.744,6	6.311,2
Gasto en Personal (mill $ año 2000)	4.090,8	5.720,2	5.807,6	5.619,7	6.404,8
Cantidad de Personal	442.322	460.658	475.389	481.756	504.625
Salario promedio mensual ($ año 2000)	711	955	939	897	976

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ProvInfo (2003)

Este incremento del gasto de personal también influyó en la actitud de los sectores comerciales. Puede sostenerse que la importante masa de recursos que, a través de los salarios de la Administración Pública, se vuelca a los mercados provinciales son las causantes del incremento que registró la participación del sector servicios en el PBG (ver Capítulo III). No casualmente CAME -tal vez, la organización gremial más representativa del sector- funcionó varias veces como aliada del oficialismo nacional. Por ejemplo, en ocasión de la crisis desencadenada por el *efecto tequila*, esta organización desarrolló una intensa campaña dedicada a explicar las bondades de las políticas vigentes, que comprendía, entre otras actividades, la publicación de un folleto dirigido a ser difundido en el exterior del país en donde se explicaban las ventajas de la convertibilidad (CAME, 1996).

Al respecto, es significativo reproducir lo que comenta un trabajo que analiza el aumento salarial que el gobierno de la Provincia de San Juan otorgó en el año 1997, al amparo de una situación fiscal relativamente desahogada. Este incremento -dice- *estuvo signado por una fuerte presión del empresariado local, sobre todo del vinculado al sector servicios y comercio* (Mordacci, 2001: 13).

Otros beneficiados durante los ´90 fueron los proveedores del Estado, ya que en ese período se verificó un incremento en términos constantes de los recursos aplicados a la adquisición de bienes y servicios no personales (Cuadro Nº 16). Dado el peso del Sector Público en la economía de las provincias periféricas, las compras del Estado facilitaron el contacto del sistema político con importantes agentes económicos locales.

Cuadro Nº 16. Gasto en Bienes y Servicios No personales Provincias del Área periférica. En miles de $ corrientes y en millones de $ del año 2000. Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999
Bienes y servicios no personales ($ corrientes)	478,1	772,3	796,3	950,4	1.014,1
Bienes y servicios no personales ($ año 2000)	625,8	834,4	796,0	929,7	1.029,1

Fuente: Elaboración propia en base a ProvInfo (2003)

2.1.2.2. Actores ligados a la APP opositores al programa de reforma

Entre los actores sociales que enfrentaron directamente a los procesos de ajuste estructural se destaca el segmento sindical que a principio de los ‘90 constituyó el Congreso de Trabajadores Argentinos (actual Central de Trabajadores Argentinos -CTA-). En las provincias periféricas, este segmento tendió a coincidir, entre otros actores, con la Federación Agraria Argentina y fue copartícipe de las diferentes medidas de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 72

lucha que citáramos en el acápite anterior.

En general, el discurso opositor se centró en señalar lo lesivo de las políticas de ajuste estructural para buena parte de las economías y de la población provincial. Por ejemplo, Victor De Genaro, lider del CTA, sostuvo en un reportaje que *si uno piensa en el NOA, tiene más posibilidades de vivir cada vez más cerca de lo que es el narcotráfico de Bolivia y de Perú, que de un proyecto económico de la Argentina, no hay desarrollo industrial, no hay un proceso de inversión serio ..*(Interdiarios, 16/11/1995).

Uno de los principales referentes de la oposición a las políticas de ajuste estructural, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), dedicó amplios espacios en diferentes documentos a la situación de las provincias del área periférica. Así, el trabajo Nº 40 de su serie *Cuadernos* explicaba que las crisis provinciales son una derivación lógica del proyecto de ajuste estructural. Respecto a las provincias del área periférica sostenía que: *Los sectores dinámicos de la reactivación de la convertibilidad (...) no contienen o lo hacen parcialmente a vastas regiones del interior* (Feletti y Lozano, 1996: 26).

Por su parte, el trabajo Nº 21 de la misma serie advertía que en el análisis de la crisis *no debe dejarse de lado la responsabilidad concreta de los políticos provinciales*. Para la publicación, en muchos casos ellos habrían transformado a los Bancos Provinciales en *cajas chicas* de los gobiernos y financistas locales. También los responsabilizaba de haber apelado al empleo público como única política social y de haber descartado alternativas productivas consistentes. Por fin, acusaba a estos mismos políticos de haber convalidado regímenes promocionales directamente asociados al interés de grandes grupos empresarios y sin relación con el aprovechamiento efectivo de los recursos de cada región (Feletti y Lozano, 1992: 3).

En este sentido, en el citado reportaje a De Genaro, se comentaba que *se han utilizado instrumentos como los bancos provinciales para que las familias de allí...reciban subsidios...y se haya utilizado la plata del pueblo fundamentalmente para beneficios sectoriales o personales que no se invirtieron en la producción sino que terminaron permitiendo hacer negocios financieros, el Banco del Tucumán, el Banco de Jujuy, etc. Creo que ahí no solamente se mezcla ineficiencia sino la corrupción, o el Banco de San Juan que ahora se va a privatizar, insólitamente se habla que la Provincia de San Juan tiene 112 millones de déficit, y habría que resolver esto, ahora si uno ve el banco se cuanta que 19 grandes grupos económicos tienen una deuda con el Banco de casi 200 millones. Ahora se va a privatizar el Estado y el Estado sanjuanino se va a hacer cargo de la deuda, o sea que evidentemente ahí no se esta produciendo eficiencia sino que se está procediendo a darle casi un subsidio a todos estos sectores económicos* (Interdiarios, 16/11/95)

Otra publicación de ATE diferenciaba entre las crisis ocurridas en las provincias periféricas durante el auge de la convertibilidad (1991/1994) -que obedecieron a la ausencia de un horizonte productivo- y las que se generan en etapas recesivas, originadas en la elevada incidencia social que tiene el ajuste de los Estados provinciales (1996: 27).

Otro actor con alto nivel de actividad opositora en la etapa bajo análisis fue la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), entidad enrolada en la CTA. Algunos párrafos seleccionados de sus múltiples documentos revelan el perfil crítico de la entidad.

Respecto a la educación, CTERA sostiene que la *Reforma Educativa Neoliberal profundiza la desigualdad (...) a causa de*:

- la desigualdad de las condiciones económico sociales y culturales desde las cuales la población recibe educación formal;

- las condiciones previas de los sistemas educativos provinciales (número de establecimientos, de docentes, equipamiento, equipos técnicos, estilos de gestión, acceso a la información, etc.); (...)

- los efectos de la aplicación a todo el país de un modelo único, rígido y ajeno a las realidades regionales y provinciales (...)

- el eje del sistema está dirigido a la población que puede costear una escolaridad normal de 10 años o más de sus hijos y considera marginalmente a cerca de la mitad de la población en edad escolar, que está caracterizada por la sobreedad respecto a su grado, la repitencia, la deserción, la inserción temprana en el mercado de trabajo o en los carriles de la subocupación, etc. (...)

- las acciones 'compensatorias' (como el Plan Social y programas provinciales) se conciben con características asistenciales, y se aplican con criterios clientelísticos vinculados a objetivos electoralistas" (CTERA, 1995).

En su Memoria de 1996, CTERA destaca las simetrías entre las políticas nacionales y las provinciales: *Hoy es evidente que no existen grandes alternativas para otra política educativa con provincias sometidas al disciplinamiento impuesto por el gobierno nacional. La falta de recursos genuinos les impone condicionamientos tan fuertes como los que el Banco Mundial deja caer sobre las naciones endeudadas* (CTERA, 1996).

Comentando la transferencia de escuelas, sostuvo que *la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias resuelta en diciembre de 1991 y financiada exclusivamente con los recursos coparticipables correspondientes a las mismas provincias fue sin duda el hecho preponderante en este proceso de desfinanciamiento. La decisión política que cargó sobre las arcas provinciales la totalidad del gasto castigó, además, doblemente a las provincias llamadas pobres al distribuir el monto retenido al conjunto de las jurisdicciones con índices diferentes a los fijados por la Ley de Coparticipación Federal* (CTERA, 1997).

2.2. Orientaciones inducidas por Actores Transregionales.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 73

2.2.1. Características generales

A los fines de este trabajo, circunscribiremos a los actores transregionales a partir de su pertenencia a un segmento de productores caracterizados por la utilización intensiva de tecnología, la mediana o gran escala productiva y la realización de mercancías exportables. Aunque en este segmento pueden existir -y de hecho existen- agentes económicos de origen regional, para poder sobrevivir, estos agentes debieron pasar a tener alcance transregional o, al menos, operar bajo una lógica similar a la de esos actores.

El grupo de actores transregionales está principalmente conformado por:

- elementos que arribaron al área periférica de la mano de políticas específicas;
- elementos que pertenecían a las economías regionales y reconvirtieron su modelo productivo.

Como se ha venido sosteniendo, el despliegue de estos actores en las provincias guardó, por lo general, estrecha relación con los diferentes regímenes promocionales. Estos regímenes, cuyas expresiones más importantes tienen que ver con el fomento de la minería y el desarrollo agrícola por medio del mecanismo de diferimento de impuestos[104], tuvieron el objetivo de inducir las inversiones de grandes empresas, buscando instalar en el ámbito provincial emprendimientos capital intensivos de alto dinamismo.

En lo que hace a la minería, en el inicio de la década del '90, el gobierno nacional adoptó una serie de medidas destinadas a relanzar sector. La primera de ellas fue la organización de un *Plan Minero*, rebautizado como *Plan Denver* luego que el ministro de Economía lo lanzara en esa ciudad de EE.UU. A este lanzamiento lo completaron diferentes misiones que en Canadá, Gran Bretaña, Australia, Sudáfrica, etc. difundieron las oportunidades de inversión en el país (Interdiarios, 28/01/93, 24/06/93, 17/08/93, 12/05/93, La Nación 3/12/96).

El Plan Denver se respaldaba en las leyes 24.224 y 24.228 que garantizan estabilidad fiscal y tributaria por treinta años, un tratamiento impositivo diferencial, la promoción de un inventario sistemático y ordenado de los recursos naturales, el impulso de la exploración a gran escala, la subasta de minas públicas, etc. Adicionalmente, estas leyes y los posteriores decretos reglamentarios redujeron los derechos de importación de bienes de capital (inclusive los relativos al derecho de estadística) y de insumos necesarios para la puesta en marcha de proyectos.

Entre la normativa promulgada se destaca el *Pacto Federal Minero* (fechado en Buenos Aires el 5 de Mayo de 1993 y formalizado por la ley Nº 24.196 de 1994), por el cual las provincias aceptaban el marco regulatorio general de la Promoción Minera a cambio de recobrar la propiedad y la potestad de administrar los recursos del subsuelo.

El desarrollo de la minería argentina no sólo reprodujo las características primordiales que esta actividad tiene en el mundo (liderazgo de la gran empresa, emprendimientos capital intensivos, bajas articulaciones locales), sino que las profundizó para promover su rápida expansión. Es que, como reconociera implícitamente el propio Secretario de Minería de la Nación, este régimen buscó atraer al *gran capital internacional* y a las empresas líderes del sector (Maza, 1994: 73).

Hacia fines de 1996, la puesta en marcha de varios proyectos hicieron que el Presidente de la Cámara Minera Argentina declarara que el *boom minero* era la *mayor promesa económica* de Argentina (La Nación, 4/12/96). Con el tiempo, estas perspectivas se atenuaron parcialmente en virtud de una serie de hechos exógenos; puntualmente se cita al *efecto arroz* (crisis de las economías del sudeste asiático) que repercutió sobre mercados habitualmente proveedores de recursos para la exploración, como Toronto y Vancouver. Tales circunstancias hicieron que el *boom* se amesetara (Torres, 2000).

De todas formas, las actividades realizadas indujeron a que se instalaran en el país varias de las más importantes empresas del mundo como Mount Aisa Mining (Australia, Bajo de la Alumbrera - Catamarca), Anglogold (Sudáfrica, Cerro Vanguardia - Santa Cruz), Northern Orion Exploration Limited (Canadá, titular de proyectos en las provincias de Salta, Jujuy, Mendoza y Santa Cruz), Broken Hill Propriety (Australia, Agua Rica - Catamarca), Minera Noranda (Canadá, el Pachón - San Juan), etc.

Como se vio en el Capítulo III, el importante desarrollo minero[105] careció de capacidad para transmitir su dinamismo al resto de la economía regional.

Igual carencia se observa en el caso del régimen de diferimientos impositivos, regido por la Ley 22.021. Quienes desarrollaran proyectos en el marco de esta ley podían aplicar a financiar hasta el 75% de una inversión productiva el monto correspondiente a obligaciones tributarias. El diferimiento de impuestos – que no implicaba el pago de tasa de interés alguna – se extendía por un plazo que iba hasta el *sexto ejercicio posterior a la puesta en marcha del proyecto promovido* (Ley Nº 22.021, Artículo 11º); a partir de allí se comenzaba el repago de las obligaciones fiscales[106]. Dado que en el caso del sector agrícola la puesta en marcha varía según el cultivo, se infiere claramente que resultaban beneficiados aquellos proyectos con períodos de inversión más extensos.

Anualmente, la ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional especificaba los cupos que cada provincia beneficiada podría aplicar a este régimen. La crónica periodística supo aludir a presiones de lobbys provinciales destinadas a mantener el régimen, a incrementar los cupos para cada provincia o a lograr por su extensión a nuevas jurisdicciones. En varias ocasiones, el Poder Ejecutivo vetó cláusulas en este último sentido (La Nación, 19/11/96, 03/12/1997 y 19/12/1997, Clarín 19/12/1997, etc.).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 74

Por sus características, el sistema de diferimientos impositivos favorece a los grandes contribuyentes. Si se considera que el 75% de la inversión proviene de impuestos diferidos, las posibilidades de inversión aumentan para aquellos que tengan mayores obligaciones impositivas. La ausencia de pautas adicionales en el programa demuestra que el pago de las obligaciones impositivas es el aspecto prioritario que define y decide la inversión (Pacheco y otros, 2000: 294).

Así, en Cuyo, las firmas que accedieron a este régimen promocional se caracterizan por ser (Rofman, 2000: 262):

- Agentes económicos que controlan todos los eslabones de las cadenas productivas agroindustriales.
- Agentes económicos de singular dimensión que operan en una rama económica y combinan su posición en diferentes productos (por ejemplo vino y cerveza).
- Agentes económicos que abarcan diferentes sectores productivos y vinculan su actividad agroindustrial con otras actividades (en la construcción, en la industria metalmecánica, el sector de servicios, etc.).

Una nota periodística (La Nación, 28/08/99) resalta el entrelazamiento entre las grandes empresas y el poder político que se observó detrás de inversiones realizadas al amparo de este régimen en Catamarca. Así, el mayor diferimiento es propiedad de Exagrind S.A., empresa que en 1997 absorbió a la firma Los Quebrachos SA. Como miembros del directorio la última figuraban el ex ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo; su esposa, Sonia Abrazian de Cavallo; el ex presidente del Banco Nación Aldo Dadone y el diputado nacional Edmundo Soria. También el gobernador salteño, Juan Carlos Romero (PJ), explota un beneficio fiscal. Entre las empresas grandes se destaca la láctea Milkaut, la bodega Viñedos La Rosa S.A. (que comercializa la marca Michel Torino), la empresa Complejo Productivo Mediterráneo S.A. (de Rolando y Saúl Guerrero, empresarios de Coca Cola), etc. La lista es extensa, pero el impenetrable velo de las sociedades anónimas impide conocer a los dueños de muchas de ellas. El trabajo de Rofman (2000: 262 y ss.) cita como ejemplos de las empresas que accedieron a diferimientos impositivos a emprendimientos ligados al Grupo Pescarmona, la Compañía Mercantil Andina, el grupo Los Andes, Peñaflor S.A., etc. Un trabajo que analiza el caso San Juan, detalla que de los $ 600 millones invertidos a través del régimen de diferimientos impositivos, sólo un 12% ha sido realizado por firmas locales (Mordacci, 2001: 12/13).

Un análisis general de este régimen revela que permitió rejuvenecer a fracciones de las tradicionales economías regionales, a la vez que incorporó nuevas explotaciones o productos que tradicionalmente tenían una participación marginal dentro de las provincias periféricas (por ejemplo, la producción oleícola). Su despliegue *produce la aceleración de procesos de desaparición del mercado de los pequeños productores que tienen costos no sustentables ocasionados por problemas de escala y de permanencia de empresas rentables por su organización, que se encuentran en posición de alinearse con costos y precios internacionales* (Aranda, 1994: 23)[107]. Esta situación llevó a que, ocasionalmente, algunos pequeños y medianos productores y sus representantes se expidieran en contra de este régimen por considerar que generaba una *competencia desleal* (La Nación, 3/6/99).

2.2.2. Estados provinciales y actores transregionales

Como hemos venido describiendo, en el marco de los procesos de reconversión, el gobierno nacional desarrolló una serie de medidas (regímenes promocionales, desregulación, privatizaciones, reforma impositiva) funcionales a los intereses de los actores transregionales. Como vimos en el acápite 1.1. la estrategia adoptada requería que las provincias realizaran acciones complementarias a estas medidas.

En ese sentido, uno de los más importantes complementos provinciales a la política nacional consistió en garantizar una provisión de servicios eléctricos adecuada en precio y calidad[108]. En esta línea, el gobierno central impulsó procesos privatizadores que – en general - tuvieron una cerrada oposición provincial.

La pulseada se definió en ocasión de ponerse en marcha el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), con el cual se financió la privatización de la BOP (recuérdese que en el transcurso de las negociaciones del FFDP, el gobierno central inducía a la privatización de empresas provinciales). En el Cuadro Nº 17 se observa que a partir de 1995 se produjo una ola privatizadora de empresas energéticas que llegó a casi todas las provincias del área periférica. Cabe acotar que, en los hechos, este despliegue privatizador implicó el cierre de uno de los pocos espacios de articulación entre el Estado Provincial y los actores transregionales.

Cuadro Nº 17. Privatizaciones de las empresas de Energía. Provincias del Área periférica. Año 1999

Fuente: SAREP (1998)

Nota: (1) Los intentos de privatizar la empresa de Energía Eléctrica en la Provincia del Chaco chocaron contra el Artículo 54º de la Constitución Provincial que establece que los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades y

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 75

no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación.

Provincias	Privatizadas (Fecha)	Privatización en proceso	No privatizada
Catamarca	1/96		
Corrientes			
Chaco			(1)
Entre Ríos	5/96		
Formosa	2/95		
Jujuy	12/96		
La Rioja	5/95		
Mendoza	6/98		
Misiones			
Salta	7/96		
San Juan	1/96		
San Luis	3/93		
Sgo. del Estero	1/95		
Tucumán	8/95		

Como se comentó en el acápite 1.1., el despliegue de obras de infraestructura económica fue otro espacio en donde las provincias debían actuar en pos del desarrollo regional.

Sin embargo, como ya vimos (Gráfico Nº 2), las partidas destinadas a este fin tuvieron un peso proporcional menguante. En efecto, si se analiza la evolución del gasto de Capital se observa que, a pesar del creciente nivel de gasto total, la proporción aplicada a este inciso fue decreciendo. Debe considerarse además que:

- Una parte del gasto de capital se aplica a infraestructura social, no ligada a la promoción del desarrollo económico
- Una parte importante del gasto incluido en la cuenta de capital deriva de partidas transferidas para fondos específicos (por ejemplo, el caso del FONAVI y del FEDEI), por lo que su aplicación no se debe a la voluntad política provincial, sino a compromisos adquiridos por las jurisdicciones.
- En muchas provincias se detectaron partidas consignadas como gastos de capital que, en verdad, se aplicaban a otros objetivos. En San Juan -por ejemplo-, la cuenta *Plan de Trabajos Públicos* que se asignaba a gastos de capital, era destinada a contratar personal que cumplía funciones rutinarias en la Administración Pública.

Igualmente descendió el gasto en servicios económicos, inciso que concentra los recursos que de manera más directa atienden las demandas de los actores productivos. La participación relativa de este tipo de gastos en las erogaciones totales, que en 1980 había alcanzado el 21,8%, se fue reduciendo hasta llegar a un 12,5% en 1997 (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984: 191 y ProvInfo, 2003).

3. La Administración Pública en las provincias del área periférica

De lo analizado hasta aquí se desprende que la Administración Pública Provincial (APP) es, en sí misma, un elemento clave para comprender el funcionamiento de la sociedad sobre la que actúa. Ahora bien, ¿Cuál fue el comportamiento, en el ámbito administrativo, que tuvieron las APPs del área periférica durante el período en estudio?

En general puede decirse que existe una amplio consenso, en especialistas y en los ciudadanos en general, acerca de la baja capacidad de gestión de estas APPs, impresión que ha sido reflejada en diferentes oportunidades por los medios de comunicación. Por ejemplo, son comunes las denuncias acerca del robo de comida y medicamentos de hospitales públicos (Página 12, 16/08/99), la existencia de hechos de corrupción ligados al desorden administrativo, como fuera denunciado en San Juan, en donde se detuvo a operarios de computadoras acusados de adulterar documentos para incrementar los haberes de sus familiares y conocidos (Diario de Cuyo, 07/05/1996). Otros casos, son fruto directo del mal funcionamiento de la organización, tal lo ocurrido al empleado municipal chaqueño Gregori Tranovsky, quien -según las planillas oficiales- había dado a luz a un bebe y mantenía con la Obra Social Provincial una deuda originada en el parto (Página 12, 11/10/1996). Un ejemplo más dramático de mal funcionamiento ha sido la muerte de al menos cuatro niños en el hospital materno-infantil de Corrientes afectados por una bacteria que...*se difundió a causa de la falta de higiene* (Clarín, 04/14/2001).

Para superar esta aproximación puntual, se apelará a los diagnósticos que en los '90 formuló el Programa de Transformación del Sector Público Provincial (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – SAREP - Ministerio del Interior) sobre las APPs de ocho jurisdicciones periféricas: (Entre Ríos, Misiones, San Juan, Chaco, Corrientes, Tucumán, Salta y Catamarca). Adelantamos que, en términos globales, estos diagnósticos confirman la idea general acerca de una administración pública con un alto grado de deterioro.

La importancia de los diagnósticos de la SAREP tuvo como piedra de toque su modalidad de trabajo, que comprendía la tarea de campo de una decena de especialistas destinados a analizar la situación de sectores (salud, educación, etc.) y dimensiones (finanzas, personal, etc.) considerados clave. Estos trabajos parciales se realizaban alrededor de una metodología previamente construida conjuntamente, que involucraba actividades de observación directa y recopilación de datos en la propia provincia, como así también una serie de actividades con las máximas autoridades provinciales de cada sector. El resultado de esta tarea era consensuado entre cada sectorialista y contraparte provincial, siendo posteriormente girado a un equipo encargado de consolidar informes parciales en un informe único. La versión final del diagnóstico era aprobada por la provincia y servía de base para las decisiones que debían desplegarse en el marco del Programa de Transformación del Sector Público Provincial.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 76

De de estos diagnósticos se detalla, a modo de ejemplo, algunas características particularmente salientes de cada jurisdicción, para posteriormente realizar una síntesis de sus contenidos generales.

Salta: La pérdida de eficiencia de la APP generó una asimetría entre el aumento del gasto y la baja en la calidad y la extensión de los servicios brindados. Asimismo se verificó la fragmentación de los sistemas y canales de comunicación, la baja efectividad de los circuitos administrativos y la carencia de información en la toma de decisiones. Por su parte, los circuitos de compras funcionaban discrecionalmente y carecían de instancias de coordinación o control (SAREP, 1996: 15,60,61,64).

Chaco: Poseía una estructura poco funcional en la que las funciones se superponían, las tareas se duplicaban y se dificultaba la obtención de información para analizar problemas y tomar decisiones. Complementariamente, se detectaron imprecisiones en la asignación de responsabilidades y en la delegación de autoridad. Por último, se destacaban las contradicciones de la información que la APP producía sobre sí misma. Así, mientras la planta de personal público presupuestada ascendía a 31.733 agentes, se liquidaban salarios a 43.720 empleados. Esto significaba una diferencia de 11.987 agentes o, dicho de otro modo, el pago a una planta que superaba en casi un 40% a la informada por el presupuesto (SAREP, 1994c: 14/16).

Catamarca: Se destacaba el peso de la variable personal. Al respecto, el incremento salarial dado en septiembre de 1993 generó un financiamiento forzoso del orden de los $50 millones que, de no mediar medidas correctivas, generaría un déficit de caja insostenible. Un análisis de más largo plazo (1981/1992), revelaba que el personal provincial y municipal se había incrementado en 17.700 agentes, lo que significaba un aumento del 156,6%. Esta situación explicaba las razones por las cuales las principales partidas presupuestarias se referían a personal y transferencias. Mientras tanto, las erogaciones de capital eran el único componente que caía durante el periodo analizado. Dentro de las transferencias -y en coincidencia con el aumento de la planta municipal-, las correspondientes a municipios eran las de mayor crecimiento porcentual (un 543,8% para el periodo citado). Sin embargo, el incremento de personal no incidió de manera importante en la producción de bienes y servicios. Por ejemplo, en Salud se observaba un bajo nivel de consultas médicas por población objetivo. En cuanto al incremento registrado en la planta de personal docente, éste no se tradujo en un crecimiento de la matrícula escolar ni generó mejores resultados pedagógicos (SAREP, 1994a: 8/11/12/13/28/35).

Tucumán: En este caso, se ha podido acceder a un informe diagnóstico que, adicionalmente, realizaba una evaluación del plan de Reforma del Estado Provincial que había sido lanzado con un año de anterioridad. En este informe, se comentaba que la difícil situación de las finanzas públicas, la que era en parte atenuada por el ingreso de los recursos provenientes de la privatización de la empresa de energía. En cuanto a los elementos que habían generado esta situación, se comentaba el impacto del efecto tequila sobre las transferencias y los incrementos salariales, que explicaban más del 70% del incremento total de las erogaciones del último año. En una visión de más largo plazo se observaba que el empleo público había crecido un 20% entre 1981 y 1983 y un 40% entre 1983 y 1995. Dentro de este marco general, se destacaba el incremento de la la planta del Poder Legislativo que creció un 600% entre el primer y segundo período constitucional. El sector docente, el que en volumen mostraba mayor incremento de personal, observándose una pérdida de eficiencia en el indicador alumno/cargo docente. Por último, una pequeña mención de la situación del Banco Provincial. La calidad de la cartera de préstamos, *variable decisiva de la situación del Banco*, había pasado de una pésima situación en mayo del '94 (el 39,6% de los préstamos se encontraba en situación irregular) a una catastrófica en marzo de 1995: este índice había llegado a 70,6 % (SAREP, 1995: 4/6/10/12/33/39).

San Juan[109]: Exhibía una fragmentación de los diferentes sistemas informáticos que sostienen algunas funciones básicas de la gestión de la APP (personal, contaduría, rentas). Igualmente, carecía de un sistema de información que proporcione indicadores básicos para la toma de decisiones. Como consecuencia de estos problemas, la APP mostraba una alta compartimentalización, difusa asignación de responsabilidades y delegación de autoridad, bajo alcance del control supervisor, etc. (SAREP, 1994b: 3/49).

Corrientes: Mientras el rubro personal ocasionaba el grueso del incremento en los gastos corrientes, las erogaciones de capital -en particular, las afectadas a la obra pública- mostraban un fuerte deterioro. En el crecimiento del gasto en personal incidió tanto la política salarial, como la ausencia de control en los nombramientos en planta. En el caso específico de la Dirección General de Rentas (DGR) se detectó un deficiente funcionamiento producido por la baja relación de los agentes afectados a tareas de control y fiscalización, la escasa capacitación técnica y profesional del personal, la insuficiente información para la toma de decisiones, el diseño contraproducente de la articulación con otros organismos (por ejemplo, los procesos judiciales están a cargo de la Fiscalía de Estado, con lo cual la DGR pierde el control de las acciones), etc. (SAREP, 1994d: 9/10/50)

Una síntesis de los diagnósticos analizados, con especial hincapié en temas que interesan puntualmente a esta investigación, revela que las APPs tenían los siguientes rasgos comunes:

Baja capacidad de los circuitos: Los diferentes circuitos (administrativos, jerárquicos, de coordinación) presentan un bajo nivel de eficacia y eficiencia.

Informalidad: Complementando a su baja capacidad, los diferentes circuitos funcionan alrededor de situaciones informales (amiguismo, conocimiento personal, constelaciones de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 77

poder e influencia, etc.).

Falta de información: No se administra información, o la que se tiene disponible carece de una configuración que permita su uso, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado.

Compartimentalización de la Organización: Las APPs aparecen como escindidas en unidades carentes de coordinación y de comunicación.

Gestión del empleo público. En este aspecto, se observa:

- *Ingreso masivo:* Tras la recuperación de la democracia, se incrementaron notablemente los planteles de personal de las Administraciones Públicas provinciales y municipales.
- *Reclutamiento informal:* Se recluta personal a través de canales informales y en virtud de cuestiones ajenas a las necesidades de la organización.
- *Falta de capacitación:* El modo de reclutar al personal hace que no se consideren las habilidades del postulante; lo que se agrava por la inexistencia de políticas de capacitación
- *Falta de vigencia de la carrera administrativa:* Es total en el escalafón general y acotada en los escalafones de salud y educación.
- *Mejoras salariales relativas:* Históricamente el nivel salarial de las APPs era menor al del sector privado. Esta situación se revirtió desde principios de los '90.

Respecto a las políticas de reforma del Estado que indujera el gobierno central a lo largo de una década, cabe decir que no pasaron de estadios muy iniciales de aplicación. Ya se señaló que las propuestas del gobierno central orientadas a reducir la planta de personal de las provincias no fueron puestas en práctica. Si bien existieron casos puntuales de reformas administrativas que solucionaron problemas, o lograron elevar sustancialmente la capacidad de funcionamiento de algún sector, su incidencia resultó baja si se considera la totalidad de la burocracia pública. Remitimos al trabajo de la SAREP sobre el caso Tucumán, que incorpora datos sobre la marcha del programa de reforma. Los pocos datos que transcribimos muestran su baja efectividad: en plena reforma, sumada a una aguda crisis, se incrementó el gasto y la estructura orgánico funcional.

Analizando las reformas desde una perspectiva administrativa, suele citarse como efecto positivo más saliente, la incorporación de elementos informáticos (hardware, software y capacitación), que familiarizó a importantes segmentos del Sector Público con las llamadas nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. De la misma manera, a partir de estos programas, se relacionaron con el Estado Provincial diferentes profesionales con una importante experiencia en la gestión de diferentes ámbitos de la organización (costos, recursos humanos, sistemas, organización y métodos, etc.), como así también con saberes específicos de los diferentes sistemas (salud, educación).

Fuera de esta situación puntual, las acciones de reforma del Estado que alcanzaron mayor repercusión fueron aquellas que tuvieron efecto mediático -por ejemplo, los cambios en la nominación o en el número de ministerios-, pero que no alteraron la lógica profunda de funcionamiento ni su eficiencia general.

Si bien no puede decirse que los diagnósticos citados sean un estudio sistemático sobre la evolución de la eficiencia organizacional de las APPs del área periférica, según se desprende de ellos y de la visión de los expertos consultados, la capacidad del aparato burocrático del sector público -con aisladas excepciones provinciales y sectoriales- se ha deteriorado en las últimas dos décadas.

Una primera mirada sobre lo dicho en este capítulo nos enfrenta a una situación paradojal: la Administración Pública -que aparece como elemento central de la puja política provincial- presenta, al mismo tiempo, una creciente debilidad organizacional.

Aunque esta paradoja será uno de los principales puntos a desarrollar en el Capítulo V, nos adelantamos a sostener que -según nuestra hipótesis- ella se origina en las contradicciones de los diferentes *orientadores de políticas*, los cuales -cuando no encuentran completa resolución en el ámbito político- se despliegan en el espacio administrativo. En este lugar, terminan produciendo una modalidad de acción basada en la informalidad, el manejo discrecional de recursos, el uso de la APP para sostener aparatos políticos, etc.

Para concluir este capítulo, resumamos los principales componentes de las fuerzas orientadoras de políticas en las provincias del área periférica:

- En las fuerzas orientadoras originadas en el gobierno central existieron dos tendencias (hacia el ajuste estructural / hacia el acuerdo político) que en muchos casos tuvieron direcciones contrapuestas.
- En el marco de un panorama heterogéneo, los resultados generales de la década muestran que en las provincias del área periférica predominó la fuerza que tendía hacia el acuerdo político. Esto hizo que en sus APPs no se produjera un ajuste similar al realizado en el nivel nacional. Tal afirmación es consistente con los datos recopilados acerca de la expansión del sector público en estas áreas.
- Los actores de matriz regional tuvieron diferente grado de articulación con el Estado Provincial:
- El conglomerado de actores ligado a las históricas economías regionales presentó una aguda debilidad como fruto de los procesos de ajuste estructural y, tras la privatización de los bancos provinciales, tuvo pocas posibilidades de hacer prevalecer políticas afines a sus intereses.

El conglomerado de actores ligados a las APPs se presentó como el segmento más poderoso y, consecuentemente, como el más intensamente articulado con el Estado Provincial

Los regímenes promocionales permitieron el surgimiento de emprendimientos dinámicos dentro del aparato productivo provincial. Estos emprendimientos, cuyo mantenimiento y via-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 78

bilidad es prerrogativa del gobierno nacional, desarrollaron una baja articulación con las diferentes instancias (política, administrativa, productiva, etc.) provinciales.

Este damero de *fuerzas orientadoras* de políticas se complementó con una situación paradojal: una Administración Pública de generalizada ineficacia e ineficiencia que se fue convirtiendo, a pesar de ello, en un elemento central de muchos aspectos de la vida provincial. La modelización de las fuerzas orientadoras y la manera en que ellas generaron la citada paradoja son los principales contenidos del Capítulo V.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 79

Capítulo V

Orden Político y Administración Pública en las Provincias del Área Periférica

Si el **Capítulo III** revisó la situación general de las provincias periféricas -en especial, el proceso por el cual el sector público fue sustituyendo al privado en crecientes espacios de la vida provincial- y el **Capítulo IV** analizó los diferentes componentes de las *fuerzas orientadoras de políticas*, este capítulo retoma los contenidos de ambos capítulos para construir con ellas un modelo[110] que esquematice los patrones de comportamiento del orden político y de la Administración Pública que rigen en estas provincias.

De esta forma, en las siguientes páginas presentaremos los comportamientos resultantes de esas *fuerzas orientadoras* mediante la esquematización de los mecanismos típicos de funcionamiento del orden político y la APP y se concluye con una sucinta descripción de algunos escenarios político–administrativos característicos. El despliegue de estas tareas requiere de una fatigosa, pero imprescindible, cita de diferentes conceptos que hemos ido construyendo en las páginas precedentes.

Comenzamos a desplegar nuestro modelo explicativo de los contenidos del Orden Político y del lugar de la Administración Pública en las Provincias del Área Periférica a partir de la Figura Nº 1, que resume nuestras principales hipótesis sobre la situación imperante durante el periodo bajo análisis.

Figura Nº 1 Modelo de fuerzas orientadoras de políticas en las provincias del área periférica durante los '90 (1)

Nota: (1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones.

En las próximas secciones se profundizará en los elementos de este modelo a partir de tres perspectivas: 1) La articulación Nación – Provincias del área periférica, 2) El sistema político y la sociedad regional y 3) La Administración Pública del Estado periférico.

Huelga decir que esta división es únicamente analítica, ya que estas instancias tienen un importante nivel de interrelación y de influencia recíproca.

Antes de inciar el desarrollo de estos temas, vale repetir aquí una mención específicz a los cambios que ocurren en la presencia directa del nivel federal en la provincias y de los actores de la sociedad regional en el gobierno central.

Habíamos comentado - capítulo II, 3º Momento b) – que, en la etapa del Estado Interventor, la importante extensión de las funciones y actividades de la Administración Pública Nacional había generado una revalorización de la articulación directa entre el nivel federal y las sociedades regionales, situación que tenía origen en:

- La extendida presencia del nivel nacional (a través de las empresas del Estado y la actividad de la Administración Pública), lo que había generado como consecuencia que diferentes intereses sectoriales – y dentro de ellos los que involucraban actores regionales - direccionaran el foco de atención sobre este nivel estatal.
- Los procesos de centralización y los continuos golpes militares que habían terminado por debilitar el papel de las instituciones de cuño federal, reduciendo el interés de los actores regionales por actuar en ellas.

A partir de los procesos de ajuste estructural, la referencia de los actores sociales regionales en el nivel nacional pierde buena parte de su sentido. Los procesos descentralizadores hacen que el Estado Central deje de tomar decisiones clave para la economía provincial, y así como algunos de estos elementos pasan a la órbita provincial, de igual manera se reorientar el interés de los actores económicos hacia esta jurisdicción

Por otro lado, diferentes elementos han generado una revalorización del ámbito provincial (ver siguiente sección), la que ha llegado a tal nivel que muchos expertos consideran que, por ejemplo, puede inferirse de ella una *tendencia a la transformación de los partidos nacionales en una confederación de liderazgos provinciales* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003: 132).

Como consecuencia de esta situación, son de baja relevancia los vectores que articulan la sociedad provincial con el gobierno nacional que no están intermediadas por el sistema político provincial. Es que aun en los espacios institucionales en donde actores de la sociedad regional se relacionan con el gobierno central, la importancia del poder provincial y la debilidad del poder nacional, hacen qu estos actores tiendan a caer bajo la influencia del poder político subnacional.

1. La articulación Nación-Provincias en el área periférica durante los '90

A partir de centrar nuestro análisis sobre las fuerzas orientadoras que articulan al Gobierno Central con el Estado y las

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 80

APPs del área periférica, se elabora la Figura Nº 2.

Figura Nº 2. La relación Nación – Provincias del área periférica durante los '90 (1)

Nota: (1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones.

Sobre este ámbito de análisis, sostenemos que, dentro de las fuerzas orientadoras que desarrolla el gobierno federal, tiene preeminencia aquella que se dirige a sostener una articulación basada en el apoyo político que las provincias del área periférica brindan a la Nación a cambio de transferencias financieras o de bienes y servicios.

Esta aseveración implica que tienen una menor incidencia las políticas de ajuste estructural propiciadas por la Nación, como así también de los intentos de las provincias para lograr que el nivel federal despliegue acciones que coadyuven a la supervivencia de las economías regionales.

1.1. La preeminencia de las fuerzas orientadoras dirigidas hacia la suma de aliados regionales

Desde la perspectiva del gobierno central, la relación con las provincias del área periférica tiende a organizarse bajo las pautas ya señaladas debido a:

a) **La debilidad estructural de los estados de América Latina en general y de la Argentina en particular**. Como describiera el acápite 2.1. del Capítulo I, estos Estados tienen una crónica falta de gobernabilidad, por lo que sus gobiernos, a priori, se encuentren casi siempre dispuestos a sumar aliados[111].

b) **El creciente poder de los estados provinciales**. A partir de los diferentes procesos, entre los que se destacan los relativos a la descentralización de funciones (ver Capítulo III – acápite 1.4. y Capítulo IV – acápite 1.2.), las provincias devinieron en ámbitos de creciente relevancia en el escenario social y político del país. Tal relevancia se hace patente a partir de la trascendencia que el ámbito provincial adquirió en el Congreso Nacional, en los partidos políticos, en las internas partidarias, etc. En tal sentido, no es casual que los gobernadores provinciales tengan una importante presencia en los medios nacionales de comunicación masiva, que el gobierno nacional los convoque como interlocutores privilegiados cuando debe adoptar decisiones cruciales, que sean los referentes *naturales* en comicios nacionales, que ocupen puestos de conducción en sus respectivos partidos, etc.

El *bajo costo relativo* del alineamiento de las provincias periféricas. Estas características de las provincias periféricas frente a las centrales hacen que las primeras sean más volubles que las segundas ante un mismo monto de transferencias nacionales. Para decirlo de manera directa; reasignar el 0,5% de un programa es un costo menor para la Nación si a cambio de ellos puede contar con el alineamiento de una provincia. Al respecto, en el capítulo IV (sección 1.2.2.) se hizo notar las reasignaciones de estos volúmenes de transferencias pueden realizarse con un bajo costo político, inclusive, en muchos casos, pueden hacerse desde el ámbito administrativo.

Este modo de actuar sirvió para lograr diferentes objetivos: aprobar una ley en el Congreso de la Nación, sumar el apoyo de jurisdicciones teóricamente *independientes* (las gobernadas por partidos provinciales), bajar el tono de crítica de las provincias en manos de partidos opositores, consolidar el frente interno del partido oficial, etc.

Para tener una idea de hasta qué punto se apeló a estas políticas, basta recordar que la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical convalidó en 1993 el Pacto de Olivos que abrió las puertas a la reelección presidencial cuando la delegación de Catamarca decidió apoyarla luego que las autoridades nacionales auxiliaran financieramente al gobierno radical de la provincia (Página 12, 18/11/95). Años más tarde, durante la puja por la candidatura justicialista para las presidenciales de 1999, se acusó al presidente Menem de transferir fondos a las provincias de manera selectiva para evitar que los gobernadores se alinearan con su contendiente interno, el finalmente candidato Eduardo Duhalde (Página 12, 07/07/98).

Desde la perspectiva de las provincias del área periféricas, la relación con el gobierno central tiende a estructurarse bajo las pautas señaladas debido a:

a) **Escala de las asistencias**. La contrapartida de lo dicho en el punto anterior. Dado el tamaño relativo de la provincia periféricas y el nivel de sus carencias estructurales, las transferencias provenientes del gobierno central -sean financieras o de bienes y servicios- tienden a influir relevantemente en el sistema político y en la Administración Pública de estas jurisdicciones. Tomando el ejemplo ya citado, una reasignación del 0,5% de las transferencias financieras, para una Provincia central es un premio poco atractivo, pero para una provincia periférica puede significar la diferencia entre la abundancia financiera o el descalabro fiscal.

b) **Preeminencia de actores ligados a la Administración Pública,** que favorece un tipo de articulación como la detallada. Es que -en tanto el funcionamiento del Estado depende de las

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 81

transferencias- los actores sociales ligados a las APPs deberían propender a apoyar un modo de relación con el nivel federal que origine el flujo de recursos que necesitan para subsistir.

c) **La libertad de acción** que tiene el gobierno provincial para negociar con el gobierno federal. El estilo de liderazgo, la forma en que se organiza la sociedad civil, los mecanismos *naturales* de funcionamiento del sistema político provincial, en fin, ciertas características socioculturales generales que pueden emparentarse con lo que se conoce como sociedades tradicionales, hacen que la conducción política del Estado Provincial tenga costos menores en acompañar a la Nación en todo lo que ella proponga o, alternativamente, oponerse a ella si no ha podido llegar a un acuerdo que considere ventajoso.

Otras fuerzas orientadoras

En cuanto al bajo desarrollo de las políticas de ajuste estructural en las Administraciones Públicas de las provincias del área periférica, deben remarcarse los siguientes aspectos:

- La importancia que tenían estos elementos dentro de la reproducción social, lo que hacía que el ajuste afectara a mayores ámbitos de la sociedad que en el caso de las provincias centrales
- La menor importancia relativa de las áreas periféricas permitían posponer el ajuste. Por el contrario el peso relativo y los procesos que ocurrían en el área central convertían a estas en el ámbito donde se jugaban los aspectos cruciales de las políticas de Reforma del Estado.

Por su parte, las razones por las que la defensa de las economías regionales tuvieron una importancia menor dentro de las políticas que impulsaban las provincias en su relación con la Nación, tuvieron que ver con:

- Mientras que la Reforma del Estado provincial era una prerrogativa que, al menos desde lo formal, tenían las propias autoridades subnacionales, la estructura de susidios y regulaciones se habían desarrollado dentro del ámbito nacional. Operar sobre estos elementos implicaba, en algunos casos, como por ejemplo, los de la protección aduanera, incidir sobre espacios institucionales que estaban fuera de su ámbito de actuación y a los que era difícil llegar. En otros casos, reemplazar los sistemas de regulación y subsidio que desarrollaba la Nación por otros propios, en muchas oportunidades parecía un desafío que excedía las capacidades institucionales provinciales.
- En el balance entre las visiones que apoyaban las políticas del gobierno central y las que se le oponían, casi siempre apareció como más atractivo conseguir fondos en la Nación que desarrollar acciones que defendieran o reconvirtieran agentes económicos que, en muchos casos y aún con políticas de apoyo, se tenía la percepción de que no tenían posibilidades de supervivencia en el mediano plazo.

Por último, queremos resaltar que lo original de la situación que se planteaba no pasaba por la inducción en las provincias de las políticas sustentadas por el gobierno central ni por la construcción de alianzas regionales basadas en las transferencias extraordinarias; sino por la orientación contradictoria de ambas tendencias. En efecto, al brindar apoyo político al ajuste nacional, las jurisdicciones obtenían recursos que les permitían eludir la aplicación de un ajuste similar en el interior de sus instituciones. De esta manera, la Nación terminaba apoyando resistencias a lo que era su principal fuerza orientadora de política hacia las provincias; igualmente, fortalecía una modalidad de relación que potenciaba el poder de las provincias periféricas en el escenario nacional.

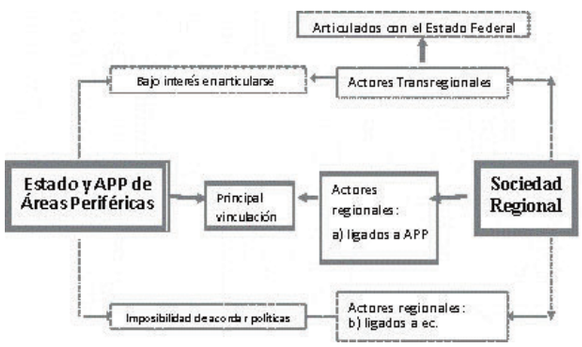
El grado de interrelación de este ámbito de análisis con el resto del modelo hará que volvamos sobre estos temas de manera reiterada a lo largo del presente capítulo.

2. Estado y sociedad regional

Así como en la sección anterior se vieron las características de las fuerzas orientadoras originadas en la relación del Estado Provincial con el Gobierno Central, en esta sección se analizarán aquellas que vinculan al Estado subnacional con la sociedad regional.

Según nuestro marco teórico (Capítulo II – acápite 3.1. y apartado 3.2.2.), el análisis de esta articulación requiere observar la correlación de fuerzas entre los diferentes actores sociales regionales, operación que se realiza de manera esquemática en la Figura Nº 3, en vista de la documentación expuesta en la sección 2 del Capítulo VI.

Figura Nº 3. Provincias del área periférica y actores sociales durante los '90 (1)



Nota: (1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones.

Según nuestra hipótesis, se observa una preeminencia del conglomerado de actores sociales ligados a la APP respecto a los demás grupos sociales que actúan en las sociedades de las provincias periféricas. Ello es fruto tanto de la evolución del sector público en la periferia, como de la reducción de la in-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 82

fluencia que históricamente ejercía en estas sociedades el conglomerado de actores sociales ligados a las economías regionales y de la baja voluntad de articulación con el Estado Provincial que mostraron los actores transregionales.

2.1. El poder del Conglomerado de actores ligados a las Administraciones Públicas Provinciales

La debilidad de los agentes económicos ligados a las economías regionales y el aumento del peso del Sector Público en la economía incrementó la presencia de actores sociales ligados a la Administración Pública en los más variados espacios de la vida provincial.

Así lo indica la creciente apropiación de porciones del presupuesto por parte de estos actores que, al mismo tiempo, parecen ser los que despliegan la más intensa activación política (ver el apartado 2.1.2. del Capítulo IV).

Al analizar a este conglomerado, se diferenció a las organizaciones que tuvieron una postura más negociadora ante el ajuste estructural y las que -en cambio- lo enfrentaron.

La primera actitud encuentra su explicación en las características que tuvo el gasto provincial durante la etapa. En lo que hace al estamento sindical, la estabilidad laboral, los niveles salariales y las condiciones de trabajo sustancialmente más benignas que las vigentes en el sector privado crearon las bases para que se establecieran alianzas entre buena partemuchas de estas organizaciones y los gobiernos provinciales. Adicionalmente, el modo de reclutar al personal hizo que buena parte de los agentes simpatizara con el gobierno, especialmente en las provincias que tuvieron a una misma administración durante varios períodos.

El aumento del gasto en el empleo público no sólo facilitó el acercamiento con el sector sindical, sino que también predispuso favorablemente a otros actores sociales. Por ejemplo, el pago en tiempo y forma a los agentes públicos indujo a una buena relación con el sector comercial, cuyas ventas dependían en alta proporción de la masa salarial de la Administración Pública.

El gasto público también beneficia al conglomerado de actores sociales ligados a las APP como proveedores o hacedores de obra pública. Dado el tamaño del Estado y la crisis del aparato productivo, la demanda de bienes y servicios de la APP resulta determinante para el desempeño de buena parte de la base económica provincial.

Pero como vimos, dentro este conglomerado también existió una importante cantidad de actores que encarnó la principal oposición al gobierno provincial.

En general, el discurso opositor se centró en señalar lo lesivo de las políticas de ajuste estructural para buena parte de las economías y de la población provincial. No era difícil observar que, más allá de la situación puntual de algún sector, el aparato productivo de las provincias periféricas como un todo se encontraban en un proceso de agudo deterioro.

También fue común encontrar movimientos opositores centrados en la crítica hacia una modalidad de gestión estatal basada en el clientelismo y la corrupción. Debe hacerse notar que en los casos en que estos actores opositores terminaron accediendo al gobierno, las críticas se mantuvieron casi inalterables; pero en boca de otros actores.

Es que, en muchos casos, no era la reconversión económica la principal divisoria de aguas principal, sino el ámbito en donde se elegía dar la lucha política. Así, el rol de oficiliasmo u oposición, estuvo condicionado por decisiones que tomaban las conducciones centrales (sindicales, corporativas, partidarias) radicadas en Buenos Aires. Así, muchas de sus posturas respondían más a la coyuntura nacional que al propio escenario provincial.

Analizando el tema desde otro ángulo, también debe observarse que la combatividad de algunos actores no significaba que necesariamente se opusiesen a las políticas de ajuste estructural, sino que tal conducta respondía a la modalidad conocida como *vandorista*, consistente en golpear para luego negociar. Así, algunos actores desarrollaron un discurso opositor desde los *desplazados por el modelo* que, en los hechos, operó como factor de presión destinado a lograr concesiones políticas o económicas para su sector.

Debe tenerse en cuenta que los sindicatos, colegios profesionales, proveedores del Estado, cámaras de comercio, federaciones económicas, etc. formaron una red de poder que tenía la capacidad de incidir sobre la marcha del gobierno provincial. En este marco, muchos posicionamientos de estos actores respondieron más a la puja por lugares de poder dentro de la estructura estatal que a las diferencias con los lineamientos políticos del gobierno.

Por ejemplo, el Partido Renovador de Salta tuvo durante su gestión 1991 – 1995 una dura oposición de los gremios de la CGT, actitud que no se repitió en el gobierno justicialista de 1995 - 1999, a pesar de que sus políticas fueron, en muchos renglones, más duras hacia los trabajadores. Esta dualidad es explicada desde los propios dirigentes gremiales argumentando que su pertenencia al campo peronista les permite ocupar espacios desde donde se limitan los cambios y se evita que se produzcan daños en su propia organización. Es claro que, además, que el apoyo de estos dirigentes a las estrategias de un gobierno justicialista les permite obtener mayor poder personal o grupal[112].

2.2. La debilidad del conglomerado de actores ligados a las economías regionales

Se citaron en el punto 1.2. de este capitulo diferentes ele-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 83

mentos por los cuales las economías regionales no ocuparon el centro de la agenda política de la relación Nación – provincias. Volvamos a poner el foco de antención sobre este conglomerado de actores sociales, visto ahora desde la perspectiva política provincial.

Las políticas de ajuste estructural fueron debilitando el peso de las economías regionales dentro de la sociedad regional. Como ya vimos, esta situación se desarrolló por tres vías:

- Una parte importante de las unidades económicas que componían estos actores desaparecieron como tales en virtud de los procesos de reconversión.
- Los componentes transregionales que integraban este conglomerado se retiraron de la región o funcionan bajo la lógica de enclave.
- Igual lógica adoptó una parte de los agentes económicos de matriz regional que por su escala y capacidad de generar excedentes pudieron reconvertirse.

A esta reducción de su peso específico dentro de la sociedad regional se le sumó una coyuntura política particularmente desfavorable a sus planteos reivindicativos. En efecto, solicitudes tales como el tejido de una nueva red de regulación, precios sostén, protección arancelaria, etc. fueron teniendo cada vez menor cabida en un escenario político en donde prevalecían políticas de tendencia neoliberal. En este aspecto, en el Capítulo IV describimos como, hacia mediados de los '90, los principales referentes de la oposición política al gobierno nacional empezaron a trocar su actitud ante el modelo económico en general y hacia las economías regionales en particular, dejando a estas en el más absoluto aislamiento político.

Presumiblemente, esta misma debilidad le impidió al conglomerado ligado con las economías regionales desplegar una estrategia que tuviera por objetivo captar parte de los recursos que giraba el gobierno central y que crecientemente tendían a ser captados por las diferentes Administraciones Públicas de las provincias periféricas.

En este marco, resultó casi marginal la solicitud de *reducir al sector estatal desordenado*, como modo de evitar que éste consumiera íntegramente el presupuesto público[113], y de esta forma generar un excedente que pudiera ser aplicado a rescatar lo que era la principal base productiva.

Por el contrario, el grueso de sus miembros estructuró una alianza estratégica con el conglomerado de actores sociales ligados al sector público. De esta manera, fueron comunes las declaraciones exculpatorias de las provincias y acusaciones al nivel nacional, como la que se transcribe de la Confederación Empresaria del Noreste Argentino que consideraba que ... *los gobiernos provinciales es poco lo que pueden hacer para revertir esta situación debido a que el esquema centralista y monetarista de la economía se lo impide y convierte a los mandatarios provinciales en meros administradores de la crisis ... Según esta opinión, los funcionarios provinciales a lo sumo pueden hacer que ... subsistan como pueden, y mal los agentes de la APP* (Interdiarios, 30/01/93).

Para terminar esta sección conviene hacer algunas precisiones sobre el espectro de acciones que los estados provinciales estaban potencialmente habilitados a realizar. En este sentido, se repite que una parte importante de las medidas de política económica que eran necesarias para proteger se tomaban por fuera de su esfera de influencia. Más aun, muchas de estas medidas tuvieron una incidencia, en cierto modo azaroso, ya que en su mayoría habían sido pensadas para influir sobre la marcha de emprendimientos del área central, sin pensar en los efectos que podían tener sobre las economías de la periferia.

En lo que hace a los Estados Provinciales, debe resaltarse que recordar que tenían poca preparación y experiencia para desarrollar políticas alternativas a las que planteaba el gobierno nacional. Es que, en la experiencia histórica, que el grueso de las políticas que había desarrollado el sector público hacia las economías regionales habían sido desplegadas por el Estado federal. Sin embargo, también debe decirse que las provincias tenían una importante batería de herramientas (impositivas, regulatorias, sociales, educativas, etc.) y de recursos (financieros, simbólicos, bancarios, en infraestructura, subsidios, etc.) a la que podían recurrir para incidir sobre la trayectoria del aparato productivo provincial[114].

2.3. La baja participación de los actores transregionales

En primer lugar debe destacarse que el periodo actual se caracteriza por un bajo nivel de compromiso territorial de los emprendimientos económicos[115], situación que se hace más aguda a partir de la debilidad de la base productiva de las provincias periféricas.

En este escenario, los actores transregionales -muchas veces asociados con grupos hegemónicos a nivel nacional- tuvieron pocos incentivos para relacionarse con el resto de la economía de cada región y con los Estados Provinciales. Mucho más, cuando a estos elementos se le agregó la política cambiaria de dólar barato, la desgravación de la importación de bienes de capital y los regímenes de promoción que, en conjunto, favorecieron la instalación de estos emprendimientos bajo la modalidad *llave-en-mano*.

Al respecto, no está de más acotar que el grueso de la literatura dedicada al tema ha dejado de sostener que los emprendimientos promocionados puedan funcionar como locomotoras del desarrollo regional (Warr, 1989: 103). Particularmente, respecto al caso del subsidio al capital, existe cierto consenso en cuanto a que son pocos sus efectos benéficos sobre las regiones donde éste se radica, dada la tendencia a remitir las ganancias obtenidas hacia afuera de la región (Nofal, 2001: 6 y 7).

Adicionalmente, los requerimientos que en materia de nor-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:10 Página 84

mativa, infraestructura, etc. formulan a los emprendimientos desarrollados bajo estos regímenes al Sector Público tienen como principal punto de articulación al gobierno central.

Así, los regímenes jurídicos que permitieron desarrollar los diferimientos o la promoción minera detallados en el capítulo anterior fueron discutidos en el Congreso Nacional. Por añadidura, varios emprendimientos -como el citado de Bajo de la Lumbrera- han quedado bajo jurisdicción de tribunales internacionales. Según directivos de este tipo de emprendimientos, en especial de aquellos que son trasnacionales, estas políticas buscan evitar compromisos con Administraciones a las que consideran poco previsibles y que podrían contaminar sus propios circuitos administrativos y financieros[116].

Todos estos elementos explican porque los actores transregionales tienden a desplegarse bajo la forma de organizaciones de enclave, a las que definimos a partir de:

1) desarrollar productos dirigidos a mercado extrarregionales,

2) estar ligadas a centros exógenos de decisión, y

3) tener un bajo o nulo encadenamiento con el resto de la estructura económica regional.

Durante el periodo del *Estado interventor*, las grandes nacionalizaciones y el entramado de regulaciones desplegadas por parte del sector público tendieron a impedir la generación de enclaves, al articular los diferentes emprendimientos económicos con las regiones circundantes (Salvia, 1997: 21/22 y Feletti y Lozan, 1992: 3).

Pero este no era el único elemento que, en tal etapa, garantizaba la articulación. Como ya explicáramos, la supervivencia de segmentos no capitalistas a la par de emprendimientos de escala óptima y tecnología avanzada, estaba relacionada, entre otras cosas, a las sobretasas de ganancias que tal situación generaba en estos últimos agentes económicos. Esta amalgama de organizaciones desplegadas alrededor de diferentes modelos productivos impulsaba el encadenamiento de los emprendimientos más modernos al resto de la economía regional.

Esta situación cambia radicalmente con el nuevo modelo de organización económica que surge a partir de mediados de los '70, no observándose tendencias a articular a los emprendimientos más modernos con el grueso de la base productiva que emerge de la etapa histórica anterior.

3. Las Administraciones Públicas de los Estados en el área periférica

En el Capítulo IV se describió como las Administraciones Públicas del área periférica incrementaban su incidencia en los diferentes órdenes de la vida provincial al tiempo que crecía su debilidad organizacional. Según nuestra hipótesis, esta aparente paradoja se origina en la dirección contradictoria de las diferentes fuerzas *orientadoras de políticas*.

Como ya vimos, esta afirmación no implica desconocer la escasa capacidad de gestión de las APP, ni negar la existencia de extendidas redes de corrupción en sus diferentes segmentos y niveles; pero se considera que tales características son aspectos secundarios con respecto de procesos originados en esferas extra-administrativas. En otras palabras, su reproducción como ámbitos que no poseen condiciones burocráticas mínimas trasciende la dimensión organizacional y encuentra su origen en la esfera política.

3.1. Fuerzas orientadoras nacionales y fragmentación del aparato del Estado

La reiterada presencia durante los ´90 de las fuerzas orientadoras provenientes del nivel nacional como apuntaladoras de la baja eficiencia de las APPs puede observarse en el siguiente relato genérico que, bajo características generales similares, fuera relatado por diferentes interlocutores clave: *En el marco de alguna negociación con el gobierno central, una provincia periférica acepta desplegar una determinada política de reforma del Estado; pero, al momento de implementarla, algún actor que se siente amenazado por la reforma apela a diferentes canales para impedirla. Así, maniobrando sobre organismos de control y sindicatos, recurriendo a la presión de cuadros políticos sobre diferentes tramos de la gestión o, simplemente, logrando neutralizar una parte del quantum de energía extraordinario que se necesita para implantar nuevas rutinas, la reforma en cuestión nunca termina de plasmarse.*

Estos mecanismos de oposición a las reformas, común a todas las APPs, ocurren con particular asiduidad y tiene especial éxito en las APPs de la periferia en virtud de la debilidad de su estructura burocrática y del estrecho entramado que esta tiene con diferentes actores de la sociedad civil. Adicionalmente, funciona como elemento agravante el llamado *formalismo*, un concepto que se define alrededor de la asimetría entre los recursos administrativos disponibles y los objetivos propuestos (Sharkansky, 1974: 39). El concepto habla de copia de rutinas desarrolladas en sociedades más modernas; en el caso que nos ocupa, se vincula principalmente al intento de aplicar esquemas que el gobierno central impulsaba *asesorado* por consultoras ligadas a organismos multilaterales de crédito que buscan, con estas acciones, modernizar la estructura administrativa..

Más paradojalmente aún, estos esquemas pueden desplegarse exitosamente y, a pesar de ello, fracasar en el logro de sus objetivos. Tal fue el caso del Proyecto de Modernización de los Catastros que desarrollaron las jurisdicciones periféricas con el objetivo central de incrementar la recaudación del impuesto inmobiliario. Este proyecto era un componente básico del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID) y la homogeneidad y amplitud de su despliegue -se invirtieron en él más de u$s 160 millones en 22 provincias - muestra claramente el interés del gobierno central por su desarrollo (Unidad Ejecutora Central, 2001: 3).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 85

Sin embargo, y por citar sólo el caso de la Provincia de San Juan – en donde la actualización del Catastro y la instalación de una moderna tecnología registral de la propiedad demandó unos u$s 5,5 millones - no se logró el propósito original de elevar el nivel de cobro del impuesto inmobiliario. Esto ocurrió porque el Catastro nunca fue articulado tecnológica ni operativamente con el área de recaudación, a pesar de que el costo de esa operación era mínimo frente a la erogación total del proyecto. Las presiones informales de actores provinciales, previsiblemente articulados con algunos segmentos del gobierno nacional, neutralizaron el desarrollo de tal etapa del proyecto[117].

Del ejemplo citado en el párrafo anterior puede deducirse que el funcionamiento sujeto acuerdo a norma de la Administración Pública puede resultar en una menor capacidad de reproducción de la configuración regional. En este caso, al aplicarse lo normado en materia fiscal un actor social, componente del bloque hegemónico, utiliza su poder con el objetivo de que el Estado Provincial de hecho o de derecho, corrija su forma de actuar. Si el Estado Provincial no lo hace, el actor utilizará su potencial movilizador para transformar una configuración local que le es adversa, amenazando -con ello- la gobernabilidad regional.

3.2. Administración Pública y actores regionales

Pero, no sólo desde el ámbito nacional se promueven conductas contradictorias en las APPs del área periférica; también se lo hace desde la propia esfera regional.

Varias obras que han descrito el funcionamiento de la esfera política en diferentes provincias periféricas sugieren que la Administración Pública tiende a convertirse en un *botín* que se hace efectivo a través de modalidades clientelares y prebendarias[118].

A lo largo del presente trabajo - por ejemplo en el punto 1.2.2. del Capítulo IV - se han reproducido diferentes relatos y documentación referidas al uso de estas prácticas. Es una situación sobre la que existe un consenso tal que, en algún sentido, es inútil abundar en describir situaciones de este tipo. Transcribimos algunas más, un poco al azar, que ganaron notoriedad en virtud de su tratamiento por los medios de comunicación:

En Santiago del Estero se usa del presupuesto educativo para pagar a punteros políticos (Buenos Aires Económico, 19/11/97).

Los integrantes del equipo de básquet que es manejado por el Senador por San Luis utiliza pasajes que pertenecen al Senado de la Nación., Ante la denuncia, responde que los "... pasajes son suyos, y hace con ellos lo que quiere" (Wiñazki, 1995).

El Director del Hospital de Corrientes daba a punteros del Partido Nuevo (en el gobierno) cincuenta raciones diarias de comida para que las vendan o se las den a sus clientes. Cuando el nuevo director dejó de entregarlas hubo quejas contra la injusticia que se estaba cometiendo (Página 12, 16/08/99).

En un poblado del interior de la Provincia de Catamarca punteros peronistas repartían sobres con boletas de Saadi y un billete con la cara del presidente Menem de $50. Son los llamado menem – truchos, una propaganda del presidente Menem con forma de billete. Decían que esa moneda regiría después de las elecciones si gana Ramón Saadi. En la zona no están acostumbrados a ver billetes (Página 12, 31/03/1998)

El ex diputado Atilio Barbotti (Acción Chaqueña) hizo aprobar subsidios para su familia incluida la nieta de dos años y medio (la Nación, 06/02/1996)

En este caso, lo que interesa destacar es que su despliegue es posible en tanto no contradice los procesos básicos del sistema político: obtener la máxima cantidad de fondos nacionales; mantener un alto rango de libertad de acción en la relación al posicionamiento de apoyo/tensión con el gobierno nacional; responder al posicionamiento privilegiado de los actores ligados a la APPs.

Las modalidades clientelares y prebendarias se hacen efectivas a través de canales capilares que vinculan la Administración Pública Provincial con múltiples interlocutores en la sociedad regional, y que son el canal por el cual se trafican las actividades funcionales (bienes programa, regulaciones, etc.) e institucionales (gestión del empleo[119], compras de insumos, etc.).

En el desarrollo de estas gestiones, el funcionario provincial puede actuar él mismo como interlocutor personalizado o delegar tal rol en cuadros políticos (conocidos como *punteros*). Lo relevante es que con tal accionar pueda sostener o incremetnar su cuota de poder, su *carrera* política[120].

De esta manera, cada funcionario termina siendo un nodo que, al articularse con otros pares, superiores y subordinados, van generado redes que son las principales apoyaturas del sistema político provincial.

El funcionamiento del aparato del Estado bajo la lógica descrita es la piedra basal de un *pacto de gobernabilidad implícito* que se caracteriza por:

El estamento político provincial se legitima a través de capitalizar directamente la asignación de recursos que le transfiere el gobierno central.

Los diferentes actores ligados a las APPs tienen pocos competidores para captar estos recursos.

El tamaño relativo de la APP en las provincias del áera periférica sumado a la modalidad capilar permiten generar una base de sustentación lo suficientemente amplia como para posibilitar victorias electorales. Se volverá sobre este tema en el acápite 5.1. de este capítulo.

Si esto es así, ¿qué mejor que una administración informal e ineficiente para desplegar políticas prebendarias y clientelares? Es claro que un aparato administrativo con las características citadas tiene limitada su capacidad de oponer reparos

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 86

burocráticos[121] a la asignación de recursos a través de las redes capilares que son la base del sistema político.

Por otro lado, ¿podría funcionar eficientemente una APP cuando los procedimientos esenciales de su organización están determinados por los intereses de aquellos dirigentes que pujan por captar crecientes porciones del *botín*? Si acciones rutinarias como las de nombrar agentes de mínima categoría, intervenir en expedientes, liberar pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, etc. se negocian en micro escenarios capilares de asignación de recursos, la consecuencia no puede ser otra que la licuación de la estructura administrativa de la organización.

Entiéndase bien; no se sostiene que estos elementos surjan de una planificación general dirigida a sabotear el trabajo de la administración, sino que – alrededor de decisiones que cada funcionario / puntero toma – se va construyendo como mecanismo rutinario el funcionamiento por excepción. Esta modalidad de acción se convierte en la manera "natural" de hacer las cosas y se va reforzando por la aquiescencia o el desinterés que muestran por corregir estos *desvíos* otros funcionarios punteros que se encuentran en circunstancias similares y los actores más poderosos de la sociedad regional.

En este esquema, el descrito *formalismo* tiene varias funciones. Por un lado, refuerza la tendencia hacia el prebendalismo y clientelismo, en tanto beneficia a quienes manejan los procedimientos no formales de la Administración Pública (Sharkansky, 1974: 39). Por otro, es clave en la relación con la Nación a los efectos de aprobar compromisos y después inutilizarlos a través de una incapacidad administrativa que, en algunos casos, es fomentada abiertamente[122].

Volviendo a lo dicho al comienzo de esta sección, un diagnóstico exclusivamente organizacional de las APPs podrá hablar de problemas en su funcionamiento, pues parte de observar objetivos cuya entidad es sostenida por instrumentos normativos/formales, los que no pueden alcanzarse en virtud de la baja capacidad de procesamiento del aparato administrativo[123].

Pero este funcionamiento de las APPs del área periférica no debe verse como disfunciones o enfermedades organizacionales, sino como:

- el modo de procesar las tendencias contradictorias de las fuerzas orientadoras de políticas
- la forma en que se despliega la administración pública para construir poder político dentro del ámbito de la sociedad regional

Por último, cabe destacar que esta forma de intervención del Estado Provincial dificulta el surgimiento de otras lógicas y de otros actores sociales. Esto se debe a que:

- Contamina los circuitos mercantiles de la provincia, reduciendo la posibilidad de funcionamiento de los emprendimientos que no se sostienen en estas modalidades.
- Limita su relación con los actores transregionales, que tienden a posicionarse como enclaves en tanto perciben que el funcionamiento prebendario y clientelar de las APPs puede ser contraproducente para su propio desarrollo.

4. Provincias del área periférica, Provincias del área central

Dado que el modelo desplegado se liga específicamente con las provincias del área periférica, corresponde aquí resumir esquemáticamente las diferencias que se han venido destacando entre estas jurisdicciones y las del área central. Estos contrastes se sostienen en los referentes empíricos y bibliográficos volcados a lo largo del trabajo, principalmente en los capítulos III y IV.

Antes de pasar a tratar el tema, se quiere volver a mencionar el diferente significado que tienen muchos de los fenómenos descritos cuando estos ocurren en el ámbito de las provincias del área central. En este sentido, además de que en muchos casos su ocurrencia es mucho más esporádica, las diferencias en lo económico, social, política y Administrativo hacen que, por ejemplo, la utilización del empleo público con fines políticos, tenga diferentes implicancias en ambas áreas.

a) **La asimétrica envergadura y el diferente nivel de desarrollo social**. El distinto tamaño relativo entre ambos grupos de provincias, como así también el diferente nivel de desarrollo relativo tiene una incidencia importante en varios aspectos de la vida provincial, en especial en lo referente a establecer relaciones con el gobierno central a partir del intercambio de apoyo político por transferencias extraordinarias.

En el caso de las provincias periféricas, las cifras involucradas en transferencias extraordinarias representan una porción mínima del gasto federal y, por el contrario, es relevante para cada una de las jurisdicciones periféricas. Por su parte, en el caso de las provincias del área Central, este hecho cambia radicalmente ya que, por ejemplo, el gasto de la provincia de Buenos Aires es aproximadamente quince veces superior al de Catamarca, La Rioja o Jujuy.

También tiene influencia el diferente nivel de de desarrollo relativo. En este aspcto, no es lo mismo recibir los $ 150 mensuales de un Plan jefes y jefas de hogar en provincias como Santiago del Estero o Formosa, cuyos habitantes tienen un ingreso anual per cápita de alrededor de $ 2.000, que percibir el mismo beneficio en Córdoba o Santa Fe, que registran un ingreso per cápita cercano a los $8.000[124].

Adicionalmente, en términos del proceso de reforma del Estado, las transferencias extraordinarias que la Nación le hacía a las provincias periféricas sólo le generaban desajustes marginales en su programa financiero y en la situación fiscal del sector público consolidado (Nación, Provincias y Municipios). Al respecto, ya se ha visto que, a pesar de que el déficit de las provincias periféricas duplicó al de las provincias centrales, el resultado del consolidado de provincial no mostró los desequilibrios de otras etapas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 87

Esto puede hacerse extensivo al proceso global de reforma. El menor peso relativo de los aparatos burocráticos de las provincias periféricas hizo que su retraso en la aplicación del ajuste estructural -alentado por las transferencias extraordinarias que recibían- resultara marginal dentro del proceso general de transformación del Estado.

b) **La mayor participación relativa en la vida provincial del Sector Público en el área periférica.** El distinto tamaño del Estado frente a sus respectivas sociedades genera procesos diferenciados en ambos grupos de provincias.

Hacia el interior de cada una de las provincias del área periférica, el tamaño relativo del Sector Público coloca al conglomerado de actores sociales ligados a la APP (contratistas de obras públicas, proveedores del Estado, cámaras de comercio, colegios profesionales y sindicatos de empleados del Estado, etc.) en el centro de la vida provincial. Con respecto a las asociaciones que nuclean a empleados públicos, cabe decir que -dentro de cada provincia periférica- son las organizaciones sindicales más combativas y con mayor número de afiliados. En esta dimensión de análisis, es importante destacar la inferior relevancia en los procesos económicos, sociales y políticos de otros de grupos sociales en virtud de la decadencia de las economías regionales y el carácter de enclave de los procesos económicos más dinámicos.

En lo que hace a las Provincias del área central, se observa que son otros los actores sociales que presentan mayores dimensiones relativas y mayor presencia en la dinámica política y social (Capítulos III y IV). Para estas provincias, si bien también se observa la declinación de importantes actores sociales, los grupos que emrgen como hegemónicos en la nueva etapa no están unívocamente ligados a la APP. Así, en esta área, existe una importante porción de agentes económicos cuya reproducción se realiza a través de procesos que son casi totalmente autónomos de los flujos financieros del sector público.

En la periferia y el centro también impacta de manera diferente la reducción del compromiso territorial de los emprendimientos económicos. Esto se debe al mayor o menor alejamiento que sus condiciones generales de producción tienen respecto de las que son propias del mercado mundial. Así, las condiciones del área periférica -forjadas en un desarrollo económico que se realizó al amparo de regulaciones y asistencias amplias y profundas- conspiran, en esta etapa de apertura, contra el surgimiento de agentes económicos encadenados con el resto de la sociedad. Por su parte, el área central – con menor grado de alteración en sus pautas generales respecto de lo que ocurre en el mercado mundial- se observa el fenómeno opuesto; tiene más posibilidades de evitar que los sectores más modernos funcionen como enclave.

Por último, el origen de los recursos con los que se financia el gasto público potencia las características de las provincias de cada área (sección 1.2. Capítulo VI).

En el área periférica, ese financiamiento depende poco de los recursos tributarios cobrados a la sociedad provincial y mucho de los fondos que transfiere el gobierno central. Este hecho, refuerza la libertad del estamento político para maniobrar con autonomía de los diferentes actores ligados al proceso productivo, generándose la posibilidad de establecer relaciones particularmente intensas con actores ligados a la APP

De este modo, en el área periférica el juego por el botín puede ser llevado más allá de lo que es posible en las áreas centrales, en donde dicho juego encuentra su límite en el punto en que comienza a amenazar la capacidad para generar los excedentes que -por la vía del tributo- financian el gasto público.

c) **Las sociedades centrales y periféricas.** Deben destacarse las diferencias culturales y sociales que surgen de la diferente evolución histórica que han tenido las provincias de ambas áreas.

Las sociedades regionales del área periférica presentan algunas características que pueden asemejarse a las que algunas perspectivas teóricas asignaban a las sociedades tradicionales. En particular, en estas sociedades, los estamentos que, al menos en teoría, han internalizado valores y conductas modernas (grupos ligados a las universidades, profesionales, inversores en actividades ligadas al mercado regional, etc.) están neutralizados por haberse insertado en el esquema prebendario o no llegan a conformar una masa crítica lo suficientemente poderosa para cambiar el escenario global.

Esta particularidad torna menos costoso -en términos políticos- el apoyo o la oposición que los gobiernos provinciales del área periférica brinden a las iniciativas o a las propuestas del gobierno central. En efecto, la debilidad de la sociedad civil y de la esfera pública de estas provincias facilita las negociaciones con el gobierno central, en tanto las sinuosidades en materia de alianzas y posiciones políticas frente a diferentes temáticas tendrá una menor penalización social.

Algo similar puede decirse respecto a las prácticas clientelares. Este modo de relación entre el Estado y la población provincial -que supone el apoyo político como contraprestación de la entrega de bienes y servicios estatales- tiene mayor grado de naturalidad en el área periférica. Esto no niega su aplicación en el área central, pero en ella :

- Tienen menos impacto por ser menor el alcance del Estado (por el diferencial en el tamaño relativo)
- Es una conducta que tiene menor grado de *naturalización* por parte de amplios segmentos de la sociedad[125]

d) **El lugar de la Administración Pública.** Sobre esta dimensión no se ha realizado el análisis comparativo. Sin embargo, si se sigue el modelo desarrollado en el presente capítulo, deberían observarse condiciones distintas en ambas áreas, en virtud de la existencia de actores sociales que demandan comporta-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 88

mientos sujetos a reglas por parte de la APP.

Con respecto a este tema, en primer lugar, se recalca que aun cuando en el área central se aplicaran las prácticas descritas para el área periférica, los diferentes elementos que se han ido enumerando en este título – por ejemplo, el tamaño relativo - harían que la influencia de las APPs sobre los sucesos que ocurren en la sociedad regional fuese distinta.

Así, un aparato burocrático con las características que reseñamos para las provincias periféricas, en el marco de la debilidad de la economía regional, tiene la capacidad de dar, a través de redes capilares, el tono general del proceso económico, político y social de la provincia. Esto es así porque su accionar influye en todos los órdenes de la vida provincial, siendo escasos los segmentos que se reproducen por fuera de las redes que establece la APP y que por lo tanto no están contaminados con este tipo de prácticas.

Es que más allá del incremento en los niveles de corrupción y en la utilización clientelar del Estado como una tendencia que se ha extendido en el mundo durante los últimos años y que ha tenido como uno de sus casos más notorios al de la Administración Pública Argentina[126], la situación de la periferia no puede explicarse únicamente como una *contaminación generalizada* con una modalidad de gestión que se expandió por todo el sector público durante los '90.

En resumen, la amplitud del despliegue de ciertas prácticas (por ejemplo, el diferente grado de ramificación de las prácticas clientelares y prebendarias) terminan produciendo diferencias cualitativas en el funcionamiento del Estado y el sistema político provincial de cada una de las áreas.

Partiendo de esta conceptualización se puede aventurar - a nivel de hipótesis ya que, repetimos, la instancia comparativa no se ha desarrollado en este aspecto - que la propia Administración Pública de las provincias centrales deben ser diferentes a la de las provincias periféricas. Por un lado, porque el manejo clientelar y el desorden administrativo tiene su límite en la amenaza a la base de contribuyentes que sostienen el Estado. Por otro, porque existen segmentos relevantes de la sociedad que se reproducen por fuera de las redes que establece la APP y que por lo tanto impulsan a en *su Estado* otro tipo de prácticas.

En suma, muchos de los elementos citados referidos a la sociedad, la economía, el Estado y la Administración Pública efectivamente comprenden a un estilo global que alcanzó casi todos los ámbitos de la Argentina. Pero en el área periférica existen elementos de *naturaleza* diferente, situaciones estructurales que pueden desplegarse en virtud de las características específicas de estas sociedades, su economía y su Estado.

5. Escenarios de la reproducción periférica

Para terminar este capítulo, en esta sección se describen, esquemáticamente, los cuatro escenarios político-administrativos típicos para la etapa en las Provincias del área periférica.

5.1. Equilibrio político y paulatina decadencia

Encontramos un escenario de este tipo en aquellas provincias en donde:

- Se mantuvo un alto nivel de transferencias (financieras y de cogestión) provenientes de la jurisdicción nacional, y
- La gestión del gobierno provincial fue capaz de controlar las grandes variables fiscales y distribuir los recursos de la APP en el marco de un acotado nivel de conflictividad.

Este escenario se corresponde con el descrito mecanismo de *ajuste pasivo:* las crecientes transferencias nacionales se dirigieron a sostener un cierto nivel de empleo, demanda e inversión, reemplazando a los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con la difusión de la crisis.

La factibilidad de un escenario de este tipo fue mayor en aquellas provincias que contaban con un aparato productivo más rudimentario y que, por ende, recibían menos presiones para asistir a los agentes económicos en crisis.

Puede decirse que, en la mayoría de las provincias del área periférica, este escenarios fue el que tendió a constituirse como *normal*, lo que implicó condenar a sus sociedades a recorrer una senda de lento empobrecimiento, producto de la decadencia de las economías regionales al tiempo que se intensificaban las condiciones de enclave de los emprendimientos más dinámicos.

Este escenario de equilibrio y decadencia no impidió que en estas provincias se verificara una tasa superior al 70% de reelección partidaria[127] entre 1983 y 1999. Es más, la mayoría de los casos en que no se convalidaron electoralmente los signos partidarios estuvieron ligados a los escenarios que se comentan a continuación.

5.2. Rescate y reconstrucción del equilibrio

Las crisis de las Provincias del áera periférica tuvieron como común y máximo exponente la existencia de un agudo desequilibrio financiero fiscal el que, a partir el abrumador peso relativo de la APP, termina generando la desorganización general de la sociedad y la economía provincial.

En general los detonantes de la crisis tienen que ver con la sobreutilización de los recursos estatales para responder a las demandas y establecer un umbral mínimo de gobernabilidad en la provincia. A grandes razgos, puede hablarse de tres fuentes clásicas en el origen de las turbulencias:

a) El rescate de segmentos de la economía regional en quiebra[128].

b) Crisis políticas que dificultan la asignación de las transferencias nacionales entre los diferentes sectores.

c) Ruptura política con autoridades del gobierno central o crisis económicas nacionales que se traducen en una reducción

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 89

de las transferencias, lo que lleva a situaciones como las descritas en a) o b).

En general, se verifica la existencia una ascendente conflictividad que se inicia con retrasos en el pago a empleados públicos y proveedores, lo que produce que, en cascada, las penurias financieras se extiendan a casi todo los rincones de la vida económica provincial -con la obvia excepción de los enclaves- y se altere la paz social. Se produce así un espiral ascendente compuesto por: desequilibrio fiscal - retrasos en pagos - crisis económico- social y menor gobernabilidad - menor capacidad para enfrentar demandas sectoriales - mayores gastos - mayores desequilibrios fiscales - menor gobernabilidad, etc.

La falta de poder se expresa también en la relación con la nación, ya que la crisis produce una descomposición general – manejos individuales de parlamentarios nacionales, escaso valor de representación provincial en órganos de matriz federal, etc.- que reducen la importancia de los atributos provinciales que *normalmente* se intercambian por transferencias extraordinarias ante el gobierno central.

En muchos casos, las amenazas de la Nación de intervenir explícita o implícitamente ante los desbordes, son suficientes como para que se produzca un reordenamiento político interno que, a mediano plazo logre recuperar los equilibrios fiscales básicos y volver a escenarios del tipo 5.1. Cuando esto no ocurre, se despliegan políticas de ajuste de las APPs.

5.3. Despliegue del ajuste en las Administraciones Públicas Provinciales

Cuando la crisis alcanza niveles importantes – un indicador de esto es su impacto en los medios de comunicación nacionales – empieza a observarse una creciente participación del gobierno central. En la experiencia de los 90' esto generalmente no significaba la intervención federal de la provincia, en su lugar desembarcaba un equipo del Ministerio de Economía de la Nación que, en los hechos, pasaba a manejar los principales asuntos de la provincia.

Los objetivos de la intervención explícita o implícita del gobierno central eran mixtos:

- Resolver los desequilibrios fiscales de la forma más rápida e indolora posible, de manera tal de que no se vieran custionadas sus políticas fiscales generales
- Lograr que el eventual éxito de su gestión sea aprovechado por una sección provincial de su mismo color partidario.

En general, y debido a los costos que genera para muchos actores sociales, este escenario sólo tiene vigencia de manera esporádica y por un corto lapso de tiempo. Cuando las políticas de ajuste logran un mínimo equilibrio de las cuentas fiscales provinciales, rápidamente se produce un cambio de orientación en virtud de que no hay en el área periférica actores sociales que se beneficien con ella. En efecto, estas políticas generan:

- El antagonismo del conglomerado de actores ligados a la APP, al que perjudica de manera directa al reducir el gasto.
- La oposición del conglomerado de actores ligados a las economías regionales que, en menor medida, también recibe una parte del ajuste y ninguno de los excedentes que eventualmente se produzcan.
- La indiferencia de los actores transregionales, que no tienen interés en comprometerse con la realidad provincial, menos aún cuando esta atraviesa etapas de alta conflictividad.

Esta soledad política hace que, una vez reestablecidos los equilibrios básicos, se produzcan los recambios políticos necesarios para pasar a escenarios del tipo 5.1.

5.4. Las dificultades para estructura un escenario alternativo[129]

Al menos desde la teoría, puede pensarse en un escenario en donde a partir de una progresiva autonomía relativa del Estado y del propio sistema político, se busque construir un equilibrio distinto al planteado en el punto 5.1.

El mismo tiene que ver con realizar una paulatina reasignación de recursos hacia las históricas economías regionales con el propósito de apoyar su reconversión y de articular a la base productiva provincial con los enclaves. Estas medidas permiten una recuperación del empleo, la demanda y la inversión que no dependan exclusivamente del gasto público; de igual forma, podría construirse gobernabilidad provincial con prácticas alternativas a las políticas clientelares y prebendarias.

A partir de abandonar la asignación de recursos de la APP como *botín* de la lucha política, puede pensarse en un incremento sustancial de la productividad del sector público, lo que permitiría incrementar la oferta de bienes y servicios públicos a la vez que liberar mayores recursos para financiar la reconstrucción económica.

Estas transformaciones posibilitarían alcanzar algunos objetivos democratizadores básicos; como lo son:

- Asegurar cierto piso de derechos políticos y sociales que hoy están cegados para buena parte de la población dada la modalidad clientelar del sistema de dominación.
- Garantizar para toda la población una oferta de bienes públicos primordiales (salud, educación) y de bienes de subsistencia (alimentación, vivienda).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 90

Capítulo VI

El caso San Juan

En este capítulo trabajaremos sobre un caso en particular de las jurisdicciones del área periférica – el de la provincia de San Juan – búscando establecer en qué medida el esquema expuesto en los capítulos precedentes explica el comportamiento del Estado y de la Administración Pública.

La estrategia metodológica seguida, parte de hipotetizar que un caso arquetípico (significativo pero no representativo) replica, a nivel de unidad, las características generales del conjunto de las provincias periféricas. La elección de San Juan se justifica ampliamente dadas sus características emblemáticas de provincia periférica, tal como lo demuestra la información que se presenta en el Anexo II y en la primera sección de este capítulo.

Se tiene conciencia de que los resultados obtenidos no tienen el estatus de corroboración empírica, sino que dan una pauta acerca de la *razonabilidad* de los análisis realizados precedentemente[130].

Para explorar el sistema político y la Administración Pública sanjuanina se apeló a diferentes insumos. Por un lado, datos estadísticos y documentos referidos a segmentos escogidos de la situación provincial, algunos de ellos ya utilizados en los capítulos III y IV para comparar la situación de las provincias del área periférica y del área central. La novedad es que ahora se incorpora a los cuadros datos propios de San Juan, con el propósito de destacar la situación provincial.

Por otro lado -y como elemento preponderante-, la percepción de ex funcionarios que se desempeñaron en las principales unidades del Estado Provincial durante los '90.

Concretamente, entre los meses de Marzo y Mayo del año 2002 se realizaron once (11) entrevistas a ex funcionarios seleccionados a partir de la importancia de los puestos que ocuparan en el Gobierno de la Provincia de San Juan y de construir un núcleo de informantes clave que permitiera auscultar la situación en las principales áreas del Estado Provincial. Según condiciones previas acordadas con los entrevistados, estas tendrían un carácter semianónimo: se darían a conocer los nombres de los entrevistados y de las entrevistas, pero no podrían conectarse unos con otros[131].

En cuanto al tipo de entrevista utilizada, se trabajó sobre la modalidad semiestructurada –focalizada, la más adecuada cuando se trabaja bajo metodologías exploratorias y cuando es particularmente relevante la propia formulación del asunto por parte del entrevistado y su visión al respecto (Seltz y otros, 1971: 291/297 – Ander - Egg, 1980: 175). En lo que hace a la estructura de la entrevista, su diseño tuvo el objetivo de de corroborar la correspondencia entre el modelo desarrollado y la percepción de los entrevistados.

Con respecto a los resultados alcanzados, cabe resaltar que, a pesar de que se requirió la impresión de diferentes segmentos de la Administración Pública sanjuanina (las oficinas dedicadas a los servicios salud, educación, seguridad, desarrollo social, etc.), se observan fenómenos similares y se perciben parecidas fuerzas que orientan la acción de los funcionarios.

Así pues, más allá de las diferentes coyunturas sectoriales, de la heterogénea estructura burocrática que cada una de ellas tenía, de la ideología que mediaba la percepción de cada entrevistado, etc., surgen con relativa nitidez diferentes elementos que confirman la pertinencia del modelo diseñado en los capítulos IV y V.

Para terminar estas líneas introductorias del capítulo, corresponde hacer algunas precisiones acerca de la situación de los entrevistados al momento de brindar sus testimonios. En primer lugar, debe destacarse que había habido un recambio total la composición del gobierno provincial tras el fracaso de Jorge Escobar en su intento de reelección. Paralelamente, por la época en que se contactó a los diferentes interlocutores, se estaban sufriendo los efectos de la aguda crisis que terminó generando la caída del presidente De la Rua y la salida de la convertibilidad monetaria. Estos hechos, sumados a otras circunstancias regionales, produjeron una explosión social y política de dimensiones descomunales en el ámbito local. Por esos momentos, se sucedían virulentas manifestaciones, se sostenían largas tomas de edificios de la APP, el Gobernador estaba amenazado por un juicio político al que impulsaban diputados miembros de la propia alianza oficial, etc.

Este cúmulo de circunstancias -recambio de gobierno y asunción de fuerza política de diferente signo, coyuntura en donde la gravedad de la situación había sacado de la agenda política la discusión de la gestión Escobar- generó una sensación de brecha histórica amplia, a pesar del escaso tiempo cronológico que separaba las entrevistas del momento de ocurridos los sucesos bajo análisis[132]. Según mi opinión, la sensación de estar hablando de una etapa cerrada permitió sacar a los informantes de una postura defensiva y evitó -en casi todos los casos- que sus discursos se convirtieran en la justificación de su gestión de gobierno. A ello se debe que los entrevistados abordaran temas verdaderamente urticantes con una llamativa llaneza y sinceridad, lo que incrementa el valor documental de sus respuestas.

1. San Juan como provincia del área periférica

El desarrollo histórico de San Juan puede enmarcase de manera bastante ajustada al descrito para el área periférica en los capítulos I y II[133].

Durante el periodo colonial su economía fue determinada por el hecho de estar ubicada sobre una de las rutas que ligaban el Alto Perú con Chile. En consecuencia, la región se especializó en el engorde del ganado que provenía de Tucumán, de Salta y de otras áreas periféricas del Alto Perú, y que tenía

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 91

como destino el mercado trasandino.

Esta fue la principal actividad económica provincial hasta fines del siglo XIX, cuando el emprendimiento vitivinicultor comenzó a desplazar a la ganadería. En este proceso fue clave la llegada del ferrocarril que articuló a San Juan con el dinámico mercado pampeano.

La producción vitivinícola adquirió las características propias de las economías regionales: un producto elaborado mayoritariamente para el mercado interno, protegido de la competencia externa y con subsidios que permitían la reproducción de minifundios vitícolas y MyPEs bodegueras, a la vez que garantizaban rentas extraordinarias a productores de mayor escala y avance tecnológico.

Los procesos de apertura y desregulación ocurridos en el último cuarto del siglo XX, indujeron la quiebra de buena parte de las unidades productivas ligadas al emprendimiento vitivinicultor; con lo cual, se produjeron importantes cambios en la economía y en la sociedad sanjuanina.

Como corolario de este desarrollo histórico, diferentes indicadores básicos de San Juan poseen registros que se inscriben dentro de los estándares propios de las provincias del área periférica. Por ejemplo, desde lo social, la provincia exhibe índices de natalidad, mortalidad infantil y actividad muy cercanos a los guarismos de las provincias periféricas y notoriamente diferentes a los del área central.

La misma aseveración puede hacerse respecto a la economía provincial. Por ejemplo, el PBG per cápita sanjuanino es casi la mitad del que corresponde al área central. Asimismo, el bajo nivel de exportaciones per cápita de esta provincia es inferior al ya menguado promedio del conjunto de las provincias del área periférica.

Por último, el Sector Público de San Juan se caracteriza por su extendida presencia en el empleo y en el PBG, como así también por su importante dependencia de los Recursos de Origen Nacional (Cuadro Nº 1).

Cuadro Nº 1. Indicadores sociales, económicos y del sector público seleccionados. Provincias Centrales, Provincias Periféricas y Provincia de San Juan. Año 1997

	Provincias Centrales	Provincias Periféricas	Provincia de San Juan
Tasa de Mortalidad Infantil	15,9	21,8	21,5
Tasa de Natalidad	16,7	24,3	23,8
Tasa de Actividad (Onda Octubre)	42,4	36,0	37,2
PBG per cápita (en $)	9.867,5	5.086,2	5.326,6
Exportaciones per cápita (en $)	766,3	379,0	241,8
Líneas telefónicas per cápita	24,0	9,6	13,6
Empleo Público Provincial como % población	6,2	7,7	7,9
Gasto Público provincial como % del PBG	7,8	20,4	23,9
Recursos de Origen Nacional como % de Ingresos	37,7	71,0	72,8

Fuentes: INDEC, 2000 – Encuesta Permanente de Hogares, 1997 – ProvInfo (2003) y Clarín (2000)

2. Las relaciones Nación – Provincia de San Juan

En función de su experiencia, los entrevistados consideran que las relaciones entre el gobierno central y el gobierno de San Juan se inscriben en el modelo descrito para el área periférica en los Capítulos IV y V.

Así, de un modo u otro, todos ellos consideraron relevante la relación con el nivel nacional. Inclusive, varios entrevistados - (a), (b), (d), (g), (h) y (k) – reconocieron a esta relación como el elemento que más influyó en cómo tomaban decisiones (ver Cuadro Nº 6).

La mayoría de los entrevistados consideraron que la relación de San Juan con la Nación se daba en términos de sumisión. Algunos de ellos, como por ejemplo el interlocutor (i), fueron muy contundentes al respecto: *...Ud. sabe cómo son las provincias y sobre todo cómo se da en el caso de San Juan, que es muy nación-dependiente*. El entrevistado (b) fue, todavía, más enfático: *En mi experiencia, hay una absoluta Nación-dependencia. Pero más dependencia de la que puede tener un drogadicto en estado terminal*. En términos parecidos se expreso el entrevistado (c) *El Estado Nacional siempre tiene una presencia fundamental. Nosotros no tenemos posibilidad de funcionarios independientes, nos cuesta un montón el destete del gobierno central. Y la Nación también nos trata con muy poco respeto. (...) La relación con Buenos Aires es siempre de mucha tensión. Lo que pasa es que la mentalidad del provinciano siempre es de dependencia absoluta entonces... cuesta un huevo el tomar la iniciativa para decir aunque sea "bueno, me abro"*.

Esta situación, que los entrevistados la perciben relacionada con cuestiones estructurales, fue potenciada por distintas instancias de la coyuntura política y fiscal. Por un lado, y como se detallará en la presente sección, debe recordarse que du-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 92

rante buena parte de los '90, el gobierno central distribuyó entre las provincias voluminosos y crecientes fondos; en palabras del informante (f)*... sobraba dinero, las partidas eran generosas*.

Por otro lado, muchas medidas nacionales debían ser ejecutadas por las provincias. Según dijo un entrevistado, para aquellas oficinas que desarrollaban estos programs cogestionados, la articulación con la Nación resultaba fundamental: *Tenés que ver que hay procesos muy fuertes que se iniciaron, como por ejemplo el de la Ley Federal de Educación y modificación de los sistemas educativos, que no podías hacer en San Juan si no estaban referenciadas estrechamente con las políticas del gobierno nacional* (e). Otro entrevistado ejemplificó: *Yo era un ministro que hablaba diariamente a la Nación, a las distintas oficinas para conseguir cosas, para pedir las asistencias técnicas, interiorizarme o apurar algún apto financiero, capacitación, mobiliario o lo que fuera. Es verdad que mi gente trabajaba muchísimo, pero era vital la buena relación con la Nación* (k).

En cuanto a las particularidades de esta relación con el gobierno nacional, recordemos nuestras hipótesis referidas al carácter de las *fuerzas orientadoras de políticas* que partieron desde el nivel central hacia las Provincias del área periférica:

1) Fuerzas tendientes a impulsar el llamado ajuste estructural, como parte de la dirección central de la política del gobierno federal,

2) Fuerzas tendientes a reunir el apoyo político de las provincias, el que se lograba a cambio de transferencias extraordinarias

2.1. Fuerzas orientadoras hacia el ajuste

Diversos elementos confirman la presencia en San Juan de fuerzas orientadoras dirigidas hacia el ajuste estructural.

Por ejemplo, fue una de las provincias sumadas al *Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales* que era parte del Programa de Reforma Económica Provincial financiado por el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este programa – al que entre 1995 y 1996 sólo accedieron diez provincias escogidas por su compromiso de desplegar programas de ajuste estructural - involucraba la liberación de préstamos a tasa diferencial a cambio del despliegue de políticas de reforma y modernización.

Por esta operatoria la provincia se comprometió a lograr superávit financiero primario en sus ejercicios fiscales, a reformar integralmente la Administración Tributaria, a habilitar circuitos de control de las plantas funcionales, a privatizar las empresas Obras Sanitarias S.A., Bodega Regional San Juan y Casino Provincial y la junta de reconocimientos médicos del personal provincial, etc. La operatoria involucraba el compromiso de *suministrar información pertinente que le sea oportunamente requerida* reconociéndole al Ministerio del Interior y al BIRF el derecho de *examinar, auditar y solicitar informes sobre los diferentes aspectos vinculados directa o indirectamente con el cumplimiento del presente convenio* (Artículo 16º del Convenio de Préstamo del Fondo para al Transformación de los Sectores Públicos Provinciales, firmados por la Provincia de San Juan y el Ministerio del Interior el 23/05/95)[134].

Otros ejemplos en el mismo sentido fueron el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico (BIRF/3280 y BID/619) sobre el que se ejecutaron más de $ 20 millones y el Programa de Desarrollo Provincial (BIRF/3877) con una ejecución de $ 5 millones (Unidad Ejecutora Central, 2002: 10 y Unidad Ejecutora Central, 2000: 11); ambos destinados a inducir reformas estructurales en la provincia.

Los entrevistados reconocen el aliento que el gobierno federal brindó a las políticas de ajuste. Así, señalaron la importancia que en la relación con la Nación adquirió la implementación de programas con este signo.: *... lo importante para la Nación era la coincidencia programática. Las cosas funcionaban bien porque había una correspondencia entre las acciones que llevaba adelante el ministerio provincial y las que impulsaba el ministerio nacional* (h)*.... a la Nación lo que le interesaba era que el proceso de transformación se produjese. (...) Que fueses consecuente con su política. Si vos te estabas vinculando con el Ministerio de Economía los tipos querían que te subieras a su ley de administración financiera, no discutir si era buena o mala, que te subas y no les crees problemas* (d). En el resultado final, eran muy importantes los resultados fiscales agregados: *Para la Nación lo importante era que vos fueras ordenado, mostrar que las provincias podían ser ordenadas* (a).

El logro de los objetivos fiscales no sólo era importante en términos del despliegue del programa de ajuste que la Nación había pensado para las provincias, sino también frente a otras jurisdicciones y frente a los organismos multilaterales de crédito. Así, la Nación solicitaba que las provincias se mostraran…*prolijas por que es parte de la venta que este gobierno le hace a los organismos internacionales* (d).

Varios funcionarios coadyuvaron a estas políticas desde su propio convencimiento. El entrevistado (g) sostuvo: *en mi caso había una fuerte vocación de reforma... esto deriva en una estrategia que da un lugar clave a la articulación con la Nación, porque es la forma de apalancarte y juntar un conjunto de actores*. Respecto al ajuste del déficit fiscal, otro entrevistado sostuvo que, más allá de las presiones de la Nación, *... yo estaba dispuesto a hacerlo... por que para mí eso era bueno, eso tenía un valor en sí mismo* (a). Inclusive, esta predisposición podía servir para posicionarse en la relación con el segmento ajustador del gobierno nacional: *Nosotros nos mostrábamos ante el gobierno nacional como el ámbito institucional u organizacional que aceleraba el proceso de transformación en la provincia, ofreciendo acelerar este proceso* (d).

2.2. Transferencias por apoyo político

De un modo u otro, diez entrevistados -(a), (b), (c), (d), (f),

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 93

(g), (h), (i), (j) y (k)- reconocieron que la obtención de transferencias de fondos o de bienes programa era uno de los objetivos que se planteaban al relacionarse con la Nación. Siete de ellos asignaron importancia a la obtención de transferencias extraordinarias o al acceso a nuevos programas.

En este sentido, el entrevistado (d) comentó: *Si, siempre, todo el mundo tenía esta lógica* (de obtener más fondos). *Por decirlo de alguna manera, había una distribución primaria formal y había otra de distribución... que tenía que ver con la capacidad de lobby, con la capacidad de empuje, con la oportunidad, el mérito y la situación digamos*. El informante (b) fue más directo: *Si* {pedíamos} *recursos, más bienes programa... o lo que fuese. Inclusive aunque no hubiera un programa, que venga la plata, con eso acá nos la íbamos a arreglar*. De modo más prudente, el interlocutor (h) dijo algo parecido: *El objetivo era tratar de aprovechar al máximo los recursos que la Nación ofrecía. Conseguir que todos los programas que tenía la Nación se ejecutaran en la provincia y con el máximo posible de acciones*.

Detrás de esta solicitud estaba la visión de que los recursos que podían obtenerse a través del presupuesto provincial no alcanzaban para desarrollar una gestión exitosa: *El pedir guita es una utopía, pero estás un poco obligado porque Hacienda no te da un mango...* (c).

Un entrevistado comentó que en sus dos etapas de funcionario las transferencias tuvieron un significado diferente. En el 1992, cuando las finanzas provinciales estaban ordenadas, no le asignaba mayor importancia: *La verdad es que todos los recursos extraordinarios se los llevaba La Rioja por una cuestión de regalías presidenciales de aquellos momentos*[135]*. Nosotros jugamos no tanto de llevarnos una porción más de una plata que mal administraba el Ministerio del Interior... sino de garantizarnos una dotación de recursos que nos permitiera desarrollar el programa en San Juan de manera tranquila*. Pero en 1995, cuando Escobar recuperó la gobernación, la situación fiscal era caótica (ver Anexo II). En este escenario, los créditos extraordinarios fueron esenciales. A estos créditos se pudo acceder*... gracias al pasado, a cómo habíamos actuado en el año '92* (a).

Por diferentes vías, dos entrevistados justificaron por qué no fue vital para ellos el logro de transferencias extraordinarias. El informante (f) sostuvo que no hacía las gestiones pertinentes, pues *era una época especial*[136] con crecientes niveles de transferencias. Esto hacía que *bastaba con que llegaran los recursos que estaban previstos*, ya que -como ya citáramos- en la visión de este informante, en esa época *sobraba dinero*. Por su parte, el entrevistado (i) mostró su desagrado ante la forma desordenada en que se demandaban recursos nacionales extraordinarios: *A mí no me gustaba tener la sensación de que uno iba a rapiñar las cosas*. Y agregó para dar una imagen de lo que quería decir: *pero no eran así los códigos, se podía pedir lo que fuera que por ahí te lo daban. Yo he visto a ministros ir puerta por puerta entrando a ver qué es lo que hay, una cosa anárquica*. Además, su relación con la contraparte nacional no era la mejor, lo que en algún sentido explica su reticencia: *Allá te atendía el supremo que te decía 'a vos te voy a dar y a vos no te voy a dar'*.

Estos comentarios sobre el papel de las transferencias del gobierno federal se complementan con una serie los datos presupuestarios.

Comencemos analizando la discrecional asignación de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). En su distribución se observa que las jurisdicciones del área periférica, y particularmente San Juan, obtuvieron transferencias mucho mayores en términos per cápita para el periodo que va de 1991 a 1999 (Cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2. Transferencias de ATN – Población - Per cápita. En millones de habitantes y millones de $ corrientes– Sumatoria de años 1991 a 1997. Provincias centrales, periféricas (1) y San Juan

	Población	$ ATN	$ per cápita
Provincias área central	22,8	198,5	8,7
Provincias área periférica (neto de La Rioja)	10,6	773,9	73,2
Provincia de San Juan	0,6	64,6	114,4

Nota: (1) Debido a que La Rioja recibe cantidades fuera de escala por este concepto (más del 50% del total distribuido), se realiza la comparación sin considerar los fondos girados a esta Provincia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2003)

Esta situación se reitera en diferentes casos. Empecemos analizando los programas de promoción laboral desplegados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se hace hincapié en ellos dada la importancia del tema, del volumen de recursos involucrados y del grado de sobreasignación a las provincias del área periférica y de San Juan (Cuadro Nº 3).

Cuadro Nº 3. Gastos Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, población y desocupación abierta. Año 1997

Notas: (1) Estimación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a Mayo de 1997 por aglomerado. En caso de provincias en donde la EPH se realiza en más de un aglomerado se consideró la suma de estos.

	Población	Desocupados (1)	$ Programas	$ x Población	$ x Desocupado
Provincias área central	22.752.441	1.718.622	69.958.000	3,1	40,7
Provincias área periférica	10.833.774	484.544	161.548.000	14,9	333,4
Provincia de San Juan	564.898	23.983	7.108.900	12,6	296,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2003) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999: 187

Similares resultados se observan al analizar los demás programas sobre los que tuvo incumbencia el Gabinete Social. En

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 94

estos casos las provincias periféricas y la provincia de San Juan presentan una asignación de recursos que duplica los que reciben las provincias centrales (Cuadro Nº 4).

Cuadro Nº 4. Población, Población NBI y Ejecución de Programas Sociales . En millones. Año 1998

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Grupo Provincias, 1999

	Pob.	Pob. NBI	Ejec. de Prog. Soc.	$ per cápita	$ x NBI
Provincias área central	19,7	3,7	376,7	16,6	95,0
Provincias área periférica	10,8	3,2	546,8	50,5	169,1
Provincia de San Juan	0,6	0,1	25,3	44,9	178,0

En resumen, si se analiza la totalidad de las transferencias corrientes, se observa que San Juan recibió una sobreasignación per cápita del orden del 40% en relación con lo percibido por las provincias del área central (Cuadro Nº 5).

Cuadro Nº 5. Población, Transferencias Corrientes y transferencias corrientes per cápita . En millones - Año 1999 (1)

Nota: (1) Neto de Ciudad de Buenos Aires.

	Población	$ Transf. Corrientes	$ per cápita
Provincias área central	19,7	2.997,7	152,0
Provincias área periférica	10,8	2.323,8	214,5
Provincia de San Juan	0,6	120,9	214,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Presupuestos Nacional 1999

Y así, podría seguirse indefinidamente con la trascripción de ejemplos que demuestren el diferente tratamiento que recibieron San Juan y las demás provincias periféricas con respecto al que se dedicó a las provincias centrales.

Pasando a analizar las razones por las cuales San Juan podía obtener estas transferencias extraordinarias, digamos que de modo casi unánime se consideró que todo su esquema de relaciones Nación-Provincia estuvo muy influenciado por el buen vínculo político entre el oficialismo nacional y el provincial: *Nosotros teníamos una carta de presentación inmejorable, que era que estábamos alineados con Menem. Sin esa condición, seguramente hubieran aparecido obstáculos que para nosotros no estaban en el escenario. Cuando venía alguien de San Juan, la carta de presentación era Escobar– Menem. Esto era sabido, incluso en los niveles más bajos* (f). *Bueno, yo recuerdo que venir de San Juan era una cuestión muy importante, nos ponían alfombra roja.…estábamos jugando en primera* (a). *La provincia de San Juan era muy bien vista en esa época... había un muy buen feeling entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, entonces daba gusto ir a cualquier despacho nacional. Te cuento como anécdota; cuando uno iba a la oficina de algún ministerio veía las antesalas que les hacían hacer a otras provincias; pero llegaba uno de San Juan y era al primero que atendían* (h). *Tener afinidad política ayudaba a tener buena relación, a conseguir recursos. Hay un esquema de trabajo, pero si vos tenés acercamientos, algún tipo de relación política, como pasó con Escobar con Menem, eso siempre ayuda* (c). *Éramos los niños mimados del gobierno nacional, por lo tanto era poco el esfuerzo para entrar a un despacho, para tener acceso al ministro...* (f). *Mire, como pasa muchas veces en estas cosas, lo importante era la relación política y las relaciones de amistad. Durante mi gestión, el gobernador era una persona con mucha llegada a la Presidencia de la Nación y con amigos en todo el esquema del gobierno nacional (...) Estas relaciones... me sirvieron... no solamente con mi contraparte nacional, sino también con otras áreas en donde igualmente se podían acceder a programas* (i).

Como se dijo en el Capítulo V, las provincias periféricas y el gobierno federal reunían condiciones que hacían a unas y otro proclives a desplegar el mecanismo de intercambiar transferencias por apoyo político. La provincia recibía financiamiento para desarrollar políticas –cuyas características se verán en las próximas secciones- y la Nación obtenía la adhesión de los gobiernos subnacionales.

La fluida articulación Nación-Provincia de San Juan se basaba prioritariamente en el acuerdo entre las máximas autoridades nacionales y provinciales. Como ejemplificó un entrevistado al referirse a las posibilidades de negociar un acuerdo en el máximo nivel: *No ofrecíamos nada porque no teníamos conflicto a solucionar. No podíamos proponer alinearnos a una política porque ya los estábamos* (f).

Sin embargo, hubo otros elementos que solidificaron la relación. Por ejemplo, para la Nación era importante compartir el éxito: *... cuando se inauguraba una obra en donde se había trabajado en conjunto... ellos siempre decían algo así como 'déjenos compartir el escenario político del éxito'*(d). También era importante el papel que se jugaba ante las otras jurisdicciones en las diferentes reuniones interprovinciales: *... para la Nación era importante el rol de los Ministros Provinciales en el Consejo Federal de nn, en donde había que aprobar normas de carácter general, reglamentarias de la Ley. Ahí eran muy importantes las manos que se levantaban y las voces que se elevaban para fundamentar las normas. En ese sentido yo fui uno de los ministros que trató de colaborar con las autoridades nacionales en la fundamentación y hasta en el diseño escrito de las normas que se iban a someter al acuerdo del Consejo Federal. Esto es lo que la Nación vio como importante* (k), o*... cuando había reuniones de todas las jurisdicciones y había que disciplinar a alguna provincia, nos pedían ayuda a las provincias aliadas* (d).

Por último, el interlocutor (d) recordó la eventual importancia que podía tener para el gobierno federal el apoyo que los legisladores sanjuaninos le dieran en el Congreso Nacional. Es que como él mismo hizo notar, en algunas coyunturas los Senadores Nacionales de una provincia*... te definían una ley, lo que te permitía una posición negociadora más fuerte*. Esta dimensión de la relación Nación – Provincias, que muchos au-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 95

tores consideran como el elemento clave de los acuerdos de transferencias a cambio de apoyo político[137], no surge con nitidez en el caso de San Juan. Esto se debe a que -durante los primeros '90 los dos Senadores Nacionales sanjuaninos no pertenecían al oficialismo provincial, mientras que los Diputados Nacionales que si lo hacían (uno o dos, según el momento) resultaban escasos para influir en las votaciones parlamentarias.

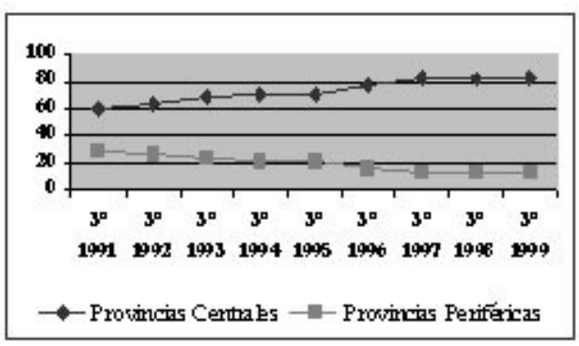
Según los entrevistados, el Gobierno de San Juan se habría mostrado muy hábil para anudar relaciones con los principales referentes nacionales. Así, el entrevistado (f) comentó: *Había un fuerte enamoramiento tanto hacia el presidente como hacia el ministro de economía que era Cavallo, como a Eduardo Menem; por lo tanto, los vectores más importantes estaban en nuestra propia línea*.

Coincidiendo con esta visión, otro entrevistado relató cómo se reorientó el gobierno provincial para mantenerse como interlocutor privilegiado del Gobierno Central*... a partir de las elecciones del 14 de mayo* {de 1995}*, se produce un corrimiento fundamental de los actores porque en realidad le sacan el apoyo político a Domingo Cavallo a nivel nacional. Escobar que en un principio estaba alineado en términos políticos con Cavallo tiene esta información e inmediatamente se alinea con el poder político, esto era el Ministerio del Interior a nivel nacional reflejado por Corach*. Esta reorientación tuvo consecuencias, que van desde que*... el Gobernador le quitaba el saludo a Cavallo hasta un si rotundo a Carlos Corach. Esto se tradujo en dos aspectos; por un lado la provincia de San Juan empezó a recibir más ATN, apoyo del Tesoro Nacional y también empezaron a haber negocios particulares. Digamos te doy esta plata para que hagas esta obra y que la gane tal* (a).

Efectivamente, desde 1995 hasta que Escobar finalizó su mandato en 1999, los ATN remesados a San Juan pasaron de 2,6 millones a $ 27,7 millones; lo que elevó la participación de la provincia en la distribución de 0,6% en 1994 a 6,5% en 1999 (Gráfico Nº 1).

Gráfico Nº 1. Transferencias de ATN. En millones de $ y % del total de transferencias. Provincia de San Juan. Años 1991 – 1999

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ProvInfo (2003)



En resumen, los dichos de los entrevistados, los datos referidos a las transferencias de recursos presupuestarios nacionales y el nivel de implementación en San Juan de programas cogestionados con la Nación confirman la acción de los dos tipos de *fuerzas orientadoras de políticas* originadas en el nivel central. De ellas, aparece como más potente la que tendía a hacer de la provincia una parte de la alianza nacional de gobierno

Sobre estas fuerzas, los entrevistados destacaron que la existencia de un acuerdo entre las máximas autoridades era un factor crucial.

Un último elemento a destacar con respecto al tema, es que las dos fuerzas orientadoras originadas en el nivel federal fueron detectadas, por diferente entrevistados, y asimismo asimiladas a distintas unidades del Gobierno Central. Muy esquemáticamente, el ajuste era comandado por el Ministerio de Economía, y las alianzas interregionales se tejían en el resto del gobierno, con epicentro en el Ministerio del Interior. Un entrevistado describió la situación del siguiente modo: *Las solicitudes de Nación eran heterogéneas y tenían interlocutores diferenciados... había sectores que tenían una vocación genuina de reforma (...) En el resto del Estado nacional había dos posiciones, una que esperaba que vos manejaras políticamente la provincia, que no tuviera conflicto, y otra que explícitamente andaba buscando negocios*. De esta manera, cada sector tomaba una posición distinta ante una medida concreta. Mientras el Ministerio de Economía analizaba de qué manera se complementaba con el proceso de ajuste estructural, en*... el Ministerio del Interior, ante esta misma propuesta, miraban que no hubiera conflictos* (g).

3. Las articulaciones de los actores sociales con el sistema político provincial

En el Capítulo V se sostuvo que los Estados de las provincias periféricas privilegiaron su articulación con el conglomerado de actores sociales ligados a la APP. De igual manera, se señaló como más débil a la articulación que esos mismos Estados establecieron con los actores sociales ligados a las economías regionales y con los actores transregionales.

Aunque con algunos matices, los entrevistados confirmaron que esta situación se produjo en San Juan. En efecto, a cada uno de ellos se le entregó una lista de actores sociales para que seleccionaran a los tres que más influyeron en sus tomas de decisiones y los clasificaran de mayor a menor. Volcados en una matriz, los resultados obtenidos dan cuenta de la articulación diferenciada entre el Estado y los distintos actores sociales.

Cuadro Nº 6. Actores con mayor influencia en toma de decisiones clasificados como 1º, 2º y 3º. Percepción de funcionarios entrevistados (1

Fuente: Entrevistas a ex funcionarios

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 96

	Actores ligados a la APP					Actores ligados a Economías Regionales		Actores ligados a emprendimitos de punta			Otros actores			Nación
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Informante a.	2													1
Informante b.	2			3										1
Informante c.														
Informante d.										2				1
Informante e.		2				1								
Informante f.	3		1	2										
Informante g.	1		3		2									1
Informante h.	3		2											1
Informante i.		1	2	3										
Informante j.		1	2	3										
Informante k.	2													1

Referencias:

1. - Sindicatos de trabajadores del Estado

2. - Colegios Profesionales de trabajadores del Estado (Colegio de abogados, colegio médico, etc.),

3. - Dirigentes políticos en tanto solicitaban recursos para aparatos político – partidarios.

4. - Proveedores del Estado,

5.- Actores ligados a los servicios (CAME, etc.),

6. - Actores sociales ligados a las PyMES agrícolas (Federación Agraria, de Viñateros, etc.),

7. - Actores sociales ligados a la producción agroindustrial (APyME, Federación Económica, etc.),

8. - Actores ligados a empresarios exportadores

9. - Actores ligados a grandes emprendimientos mineros

10. - Actores ligados a diferimientos impositivos

11. - Organizaciones vecinales,

12. - Asociaciones de consumidores

13. - Otras ONGs

14. - Estado Nacional

15.- Otros actores, citar cuáles son **(2)**.

Nota (1): En los casos en que se eligieran más de tres actores sociales, se le asignó el lugar de 3º a todos los grupos seleccionados subsiguientemente a tal puesto. El entrevistado (g) consideró como igualmente importantes – en el 1º lugar – a dos actores. El entrevistado (c) no seleccionó actores (ver entrevistas).

Nota (2): Cuatro entrevistados eligieron otros actores - (d), (e), (f)[138] y (k) – citando todos ellos a otros elementos en tercer lugar. El primero a "la opinión pública", los actores (e) y (f) a la iglesia y (k) al parlamento provincial y las Universidades.

Para que los resultados reflejaran el orden de importancia de los distintos actores, se usaron los datos del Cuadro Nº 6 en la construcción de la tabla–resumen presentada en el Cuadro Nº 7. Para ello se asignaron:

3 puntos al actor social elegido en el primer lugar.
2 puntos al actor social elegido en el segundo lugar.
1 punto al actor social elegido en el tercer lugar.

De los actores enumerados en la nota (2) del Cuadro Nº 6, la iglesia y la opinión pública se incluyeron dentro del ítem de *otros actores*. La universidad y el legislativo no se tomaron en cuenta, pues ninguna de las categorías los representaba cabalmente; de todos modos, cualquier decisión tomada con ellos, no hubiese hecho variar sustancialmente los resultados alcanzados (Cuadro Nº 7).

Cuadro Nº 7. Conglomerados de actores con mayor influencia en toma de decisiones. Percepción de funcionarios entrevistados. Cuadro Resumen

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Cuadro Nº 6

	Actores ligados a la APP	Actores ligados a Economías Regionales	Actores ligados a emprendimitos de punta	Otros actores	Nación
Resultado	36	3	2	3	18

Los resultados obtenidos resaltan que, según la percepción de los entrevistados, se cumple la hipótesis señalada al inicio de esta sección. En efecto, inquiridos acerca de los actores que más influyeron *en las decisiones que cotidianamente tenía que tomar*, la gran mayoría de los entrevistados seleccionó a los actores ligados a la APP y al gobierno federal. Asimismo, los actores ligados a las economías regionales y a los emprendimientos de punta ocuparon un lugar notoriamente marginal.

3.1. Los actores sin vinculación directa con la APP

La baja capacidad de incidencia sobre el Estado Provincial de los agentes económicos cuya producción no está directamente vinculada con la Administración Pública puede deducirse de diferentes elementos.

Por ejemplo, los datos presupuestarios dan cuenta de la evolución decreciente del gasto en servicios económicos, rubro que concentra el gasto que, de manera más directa, atiende las demandas de los actores productivos. Se está hablando, principalmente, de gastos relativos a la infraestructura económica -en el caso que nos ocupa, construcción de obras de riego, caminos, energía, etc.- y de servicios varios de apoyo a la producción -como monda de canales, gestión de la provisión de agua de riego, recopilación de información relevante para la producción, promoción de productos regionales, etc. Entre 1980 y 1997, este tipo de gasto descendió desde el 32,1% al 12,7% (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984: 191 y ProvInfo, 2003).

En este aspecto, debe recordarse que en 1996 se privatizó el Banco de la Provincia de San Juan, que hasta entonces había sido la principal fuente de financiación de los actores económicos provinciales y; en particular, de los ligados a las históricas economías regionales. Como se vio en los capítulos IV y V, la continua financiación que la Banca Oficial Provincial requería del BCRA hizo que su privatización fuera un objetivo prioritario de las políticas de ajuste estructural inducidas por el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 97

gobierno central.

Esta tendencia se complementó con otras surgidas en la propia provincia. Durante la crisis que involucró la caída del gobierno de Juan Carlos Rojas y la reposición de Escobar – superpuesta con el momento de impacto más agudo del *efecto tequila* (1994-1995)– la provincia recibió asistencia financiera para afrontar parte de su deuda salarial. Sin embargo, al tener que utilizar como vía de ingreso de esos fondos al Banco Provincial -exclusivo agente financiero de la provincia-, ocurrió que, en diversas ocasiones, el Banco absorbió esos fondos para superar su propia crisis financiera. En el momento más delicado de la crisis, que involucró graves actos de violencia, el Banco Provincial le debía u$s 63 millones al Estado Provincial, el equivalente a dos meses de gasto salarial provincial (Página 12, 30/07/95)[139].

El Banco de San Juan nunca terminó de superar las consecuencias del *tequila*; pero más allá de ello, el costo político y financiero que significó sostenerlo durante la crisis hizo que casi no hubiera oposición cuando se decidió privatizarlo.

Como se vio en el Capítulo IV, esta privatización y la del Banco de Mendoza - también ocurrida en 1996 - tuvieron una incidencia mayúscula en el financiamiento de la producción vitícola[140] (Cuadro Nº 8).

Cuadro Nº 8. Participación de la producción de vid en el total de financiación. En % y variación porcentual 91/99. Años 1991 – 1999 (datos correspondientes al 3º trimestre)

Fuente: BCRA (1994: 65 – 1996, 1999 y 2002: Cuadro XIV-1 Act - Ser 1-2)

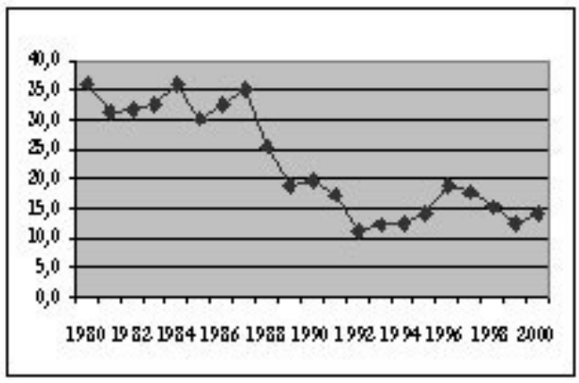
	1991	1993	1995	1997	1999	Variación % 91/99
Vid	0,32	0,31	0,36	0,17	0,13	- 59,38

Otro elemento que robustece las hipótesis sostenidas en los párrafos precedentes es la evolución del gasto de capital. Como se dijo, las diferentes escuelas que trataron la cuestión productiva en las áreas de menor desarrollo relativo consideraban a este gasto como un factor clave en las políticas inductoras de desarrollo. Sin embargo, y a pesar del incremento de los recursos provinciales, se redujo ostensiblemente el porcentaje de fondos asignados a los gastos de capital. El Gráfico Nº 2 muestra cómo desde 1980 hasta el año 2000 el porcentaje de gasto en bienes de capital pasó de un registro superior al 30% del total de las erogaciones a otro del orden del 14% (ProvInfo, 2003).

La reducción del gasto de capital paralelo incremento de los gastos burocráticos y en los tres sistemas que son la principal preocupación de gestión de las APPs (educación, salud y seguridad, ver sección 3.2.) son otro indicador de la menguante importancia de los sectores económicos extraestatales frente a los actores ligados directamente con el gasto de la APP.

Gráfico Nº 2. Gasto de Capital como % del total del Gasto de las Administración Pública de la Provincia de San Juan. Años 1983 – 2000

Fuente: ProvInfo, 2003



Respecto a los actores ligados a las históricas economías regionales, la percepción de los entrevistados indicó una baja influencia en la toma de sus decisiones. En general, esta baja influencia fue el único comentario que el sector promovió en los informantes, salvo alguna apostilla muy escueta que los refería como *gente* (que) *te pedía que se subsidiara su modo de producción, ya que en su mayoría no estaban dispuestos a cambiar su forma de trabajo* (d), o *pedían la clásica tasa de interés subsidiada, precio sostén y todo lo demás. En realidad son proyectos más bien ligados a la subsistencia que proyectos ligados al desarrollo capitalista* (a).

Un solo entrevistado -que paradójicamente no pertenecía al Ministerio de Economía ni al área de Hacienda- lo ubicó como uno de los actores sociales que influía en sus decisiones, aunque reconoció que tenían un bajo peso frente a otros actores más poderosos (e).

En los casos en que se trató este tema con más detenimiento, las opinones siguieron cursos relativamente similares. Por ejemplo, el entrevistado (g) sostuvo que este sector... *todos los años pide los famosos créditos para cosecha y acarreo, regulaciones variadas, exenciones impositivas; hasta el objetivo máximo de precio sostén. Estas demandas forman parte del folklore provincial, pero la verdad es que consiguen poco. La situación global hace que la provincia no tenga instrumentos para atender a este sector, lo más que puede hacer es derivar un recurso marginal del presupuesto para facilitar la cosecha o hacer una presión sobre el Banco Nación por créditos preferenciales* (g). Otro interlocutor dijo: *Mi percepción es que estos productores quedaron abandonados en un mundo que cambió, no supieron entender cómo ni por qué, y se quedaron esperando simplemente que el Estado viniera a ayudarlos para subsistir un año más. Estos emprendimientos generan mercaderías que no son rentables, productos que no son demandados, que no tienen valor. Cíclicamente piden subsidios para la molienda, el acarreo, la producción, etc. y ahí se quedan. No los juzgo ni los critico, pero aparecen así, esporádicamente, mientras tanto poco a poco la realidad los va exterminando* (b). Un último en-

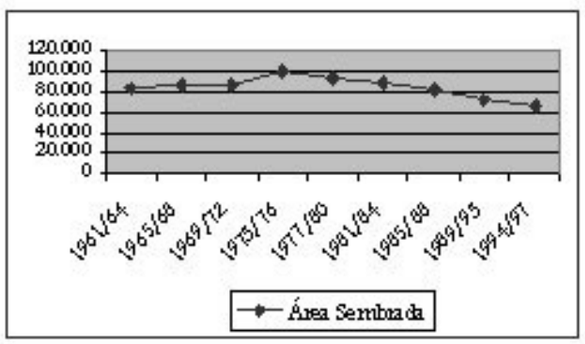
doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 98

trevistado resumió: *los agricultores PyMEs vitivinícolas, peleaban por la supervivencia. Eran una suerte de empleados públicos que buscaban subsidios* (a).

No es éste el lugar para describir la crisis de la vitivinicultura provincial, tema se aborda en el Anexo II. Sólo para dar una idea de su declinación, comentaremos que el área sembrada de San Juan entre mediados de los '70 - momento de su máxima expansión - y mediados de los '90, se redujo en casi un 35%, a pesar de que por entonces ya regían plenamente las políticas de diferimientos impositivos (Gráfico Nº 3).

Gráfico Nº 3. Área Sembrada en la Provincia de San Juan. En hectáreas años 1961 – 1997

Fuente: Años 1961 a 1989: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990),



Años 1990 / 1995: Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997) y Años 1996 / 1997: Estimación propia.

En cuanto a los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial representados por los diferimientos impositivos y los grandes emprendimientos mineros, se observa una situación particular. Si bien, por un lado, casi todos los interlocutores sostuvieron que existía una baja relación de estos actores con el Estado Provincial, algunos de ellos reconocieron que su objetivo estratégico había sido lograr una articulación estratégica con ellos. El que en mayor medida hizo notar esta situación fue el interlocutor (d), el único entrevistado que ubicó al sector como uno de los tres principales actores sociales que determinaban su toma de decisiones. Sin embargo, admitió que estos actores no habían sido muy exitosos en su accionar cotidiano frente al Estado Provincial.

Quizás, quien mejor expresó la importancia que un grupo de funcionarios vislumbraba para estos actores fue el entrevistado (b): *La verdad, yo esperaba una mayor participación, una mayor incidencia en la política económica provincial que la que han tenido. Quizás se trate de una percepción sesgada, por lo que podrían haber significado para el desarrollo de la provincia. Pero en verdad, pasaban muy rápidamente por el Estado provincial*.

Otros entrevistados destacaron la capacidad de estos actores para mantenerse al margen de los circuitos controlados por el Estado provincial: *La impresión que tengo es que, en general, este sector tiene un vínculo escasísimo con el Estado, que se hace alrededor de dos tipos de actores. Está el actor del capital que en general es extraterritorial - que es el que no tiene casi presencia en el Estado Provincial - y está el actor del lobbysmo el que maneja los intersticios del peaje local. Aun con estos últimos, la relación tiende a encapsularse. De esta manera, el tratamiento que ligaba a los diferimientos impositivos o a la gran empresa minera ... estaba ausente para casi todo el gabinete* (g).

Los requerimientos concretos de estos actores eran muy específicos: *Pedían seguridad jurídica básicamente y que no se descontrolara socialmente la provincia* (a). Pero en verdad, el grueso de sus relaciones con el Estado se concentraba en la jurisdicción Nacional: *Hay que ver que ellos también manejaban otros tipos de relaciones. Estos tipos llegaban al Ministerio de Economía de la Nación entonces cortaban el bacalao a otro nivel. O sea, si de repente necesitaban infraestructura, seguro que la infraestructura que demandaban escapaba a las posibilidades de la provincia pero si la podía hacer el Gobierno Nacional, ahí si me consta que hacían lobby* (a).

En este punto, cabe destacar que la envergadura de estos actores es muy importante para la escala provincial. Por dar unos pocos datos, digamos que el principal emprendimiento minero -el ubicado sobre el cerro Pachón- involucra una inversión de varios cientos de millones de dólares. En cuanto a la magnitud alcanzada por el despliegue de los diferimientos impositivos, nótese que entre 1995 y 2000 se aprobaron inversiones en la provincia por unos u$s 1.000 millones, de los cuales se habrían invertido u$s 600 millones (Mordacci, 2000).

Si tuviera que hacerse una síntesis sobre la sensación que daba el discurso de los diferentes entrevistados se llegaría a una situación paradojal. Por un lado, diferentes funcionarios intentando articular al Estado con los agentes económicos más poderosos, acción que despertaba poco interés por parte de estos. Por otro, actores ligados a las históricas economías regionales buscando gestionar algún grado de articulación con el Sector Público, cosa no movía al entusiasmo de estos mismos funcionarios.

Así, varios entrevistados comentaron una intencionalidad a priori de articularse con los segmentos más modernos y desarrollados de la economía, quienes tendrían que servir de locomotora para todo el aparato productivo provincial. Adicionalmente, estos sectores eran la expresión cabal del nuevo bloque de poder nacional, siendo su cercanía uno de los elementos que fortalecerían el posicionamiento privilegiado de San Juan con respecto al gobierno central.

Esta visión coincide con el origen ideológico de varios entrevistados; no debe olvidarse que el gobierno de Escobar se presentó como uno de los ejemplos emblemáticos de la absorción que el Partido Justicialista hizo de los preceptos neoliberales.

Sin embargo, y guiándonos por las respuestas de los entrevistados, los sectores más modernos y desarrollados de la

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 99

economía provincial no tuvieron intenciones de involucrarse con la realidad provincial de la manera que lo requería el segmento político. Su participación se restringió a garantizarse el marco general alrededor del cual pudieran desarrollarse los grandes emprendimientos mineros y los diferimientos impositivos. Como reconoció un entrevistado, *estos sectores que vinieron a la provincia... no venían pensando en hacer un polo de desarrollo agroindustrial, sino en beneficiarse de un régimen de promoción que por las épocas que se vivieron se convirtió en un hermoso negocio financiero* (b).

Desde la misma perspectiva ideológica, se tenía una visión negativa sobre la posibilidad de recuperar o reconvertir las economías regionales. Estos actores, como citaron los informantes, sí efectuaban demandas al Estado Provincial[141]. De todos modos, y como resaltaron los entrevistados, muchas de esas demandas eran fragmentarias, estaban condicionada por la coyuntura nacional o buscaban ventajas sectoriales o personales.

Al respecto, un entrevistado relató una anécdota: *Recuerdo que en el año 95, en que todo representaba un esfuerzo económico, había una feria económica en Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia. Entonces, agarré al vicepresidente de la Federación de Viñateros y le dije 'mirá, vamos a tomar el avión de la provincia y nos vamos a ir con seis o siete viñateros o productores de acá. Encargate de organizarlos, de seleccionarlos. El Estado va a pagar el viaje, y allá les vamos a pagar el hotel, encárguense ustedes de llevar los productos y todo lo que quieran llevar para allá'. Tuvimos un par de reuniones organizando ese tema y unos 15 días antes de la reunión, se desaparecen, ni siquiera respondían los llamados telefónicos. Cuando lo enganché un par de días antes de la feria de Bolivia le digo: 'Bueno, vamos o no vamos?'. Me contestó cualquier cosa, cualquier excusa, no tenían ningún proyecto, concretamente me dijo que se le había incendiado la farmacia a la esposa* (a).

3.2. Los actores ligados a la APP

Comencemos el análisis de estos actores a partir de observar su capacidad para captar crecientes porciones del presupuesto provincial.

En este sentido, un prime elemento a destacar es el incremento de la participación porcentual en el total del gasto provincial de las partidas asignadas al aparato burocrático del Estado (administración general) que van desde un 20% en 1980 hasta casi el 30% en 1997. Si a este rubro se agregan las partidas correspondientes a educación, salud y seguridad -tres sistemas que representan el corazón de la gestión estatal provincial-, en 1997 se llegó al 70% del gasto total frente a menos del 55% que se registraba en 1980 (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984: 191 y ProvInfo, 2003). Recordemos que esta variación porcentual se dio en el marco de un importante incremento del gasto público provincial y del peso de la APP en el PBG y que su mayor participación porcentual sobre el gasto total se logró a expensas del Gasto de Capital y de los Servicios Económicos[142].

Este mayor peso de la Administración Pública aparece también en la percepción de los entrevistados. En efecto, si se observan los guarismos de los Cuadros Nº 6 y Nº 7, los actores sociales ligados a la Administración Pública eran los que, con holgura, más influían en las decisiones de los funcionarios del Estado. Según las respuestas de los entrevistados, estos actores podrían dividirse en tres segmentos:

1) Los sindicatos y colegios profesionales
2) Dirigentes políticos
3) Sectores de la economía directamente articulados con el gasto público: proveedores de bienes y empresas de servicios que trabajan casi exclusivamente con el Estado Provincial.

3.2.1. Sindicatos y Colegios Profesionales de Trabajadores del Estado

Junto al gobierno central, estos dos actores son considerados por los entrevistados como los que más influyeron en sus decisiones. Así, los interlocutores (a), (b), (e), (f), (g), (h), (i), (j) y (k) -nueve sobre once entrevistados- reconocieron que alguno de ellos influyó de manera preponderante en su tarea cotidiana. En este aspecto, no hay que perder de vista que, como un atributo común a las provincias periféricas (ver Capítulo IV), los sindicatos ligados a la APP son los de mayor peso -medido en afiliados- y poder de movilización, tal como lo muestran los cuadros Nº 9 y Nº 10.

Cuadro Nº 9. Afiliados a Sindicatos ligados a la Administración Pública en % sobre el total de afiliados a sindicatos

Fuente: Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales - Ministerio de Trabajo - (www.trabajo.gov.ar), tomado de ProvInfo (2003)

	% de Afiliados Empleo Público, Salud y Educación
Provincias área central	37,7
Provincias área periférica	51,9
San Juan	56,7

Cuadro Nº 10. % de trabajadores que acatan paros generales por sectores escogidos. Promedio simple provincias área periférica, central y San Juan. Paros generales del 27/7/96 – 16/12/96 - 14/8/97 y 6/7/99 (1)

Fuente: Ministerio de Trabajo sobre una muestra nacional de más de 5000 establecimientos y 500.000 trabajadores, tomado de ProvInfo (2003)

	Educación + Adm. Pública	Otros Sectores
Prov. Área central	43,2	51,7
Prov. Área periférica	51,2	40,0
San Juan	51,5	46,0

Nota: (1) Para calcular el promedio se tomó en cuenta el eventual receso de la educación y/o de la Administración Pública.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 100

De las entrevistas realizadas se desprende una doble actuación tanto de los sindicatos como de los colegios profesionales:

La utilización de estas organizaciones – en alianza con los dirigentes políticos – como elemento de una red capilar de articulación poder. Esta dimensión de la actuación de los sindicatos y colegios profesionales será analizada en la sección 4, cuando veamos el funcionamiento de la APP.

El despliegue de una política de posicionamiento y/o reivindicativa frente a las diferentes políticas sectoriales. En algunos casos, esto llevó a un enfrentamiento directo con las acciones de reforma y en otros a la participación en el gobierno.

En este último sentido, los entrevistados (a), (d), (f), (g), (h), (j) y (k), señalaron a estos actores, de uno u otro modo, como un actor social de influencia dentro de sus respectivas gestiones de gobierno.

En cuanto a entrevistados que hicieron notar su carácter de fuerza opositora, el interlocutor (h) comentó que la relación... *era complicada porque los planes que llevaba adelante en algunos aspectos trastocaban intereses de los gremios, que habían hecho su quintita. Entonces, los sindicatos de trabajadores del Estado combatieron la política que se estaba llevando adelante*. A su vez, el entrevistado (k) se quejó de la oposición sindical a las políticas de reforma en estos términos: *Todo lo que hiciéramos -más allá de la racionalidad o bondad, acierto o desacierto de las acciones que fuésemos a tomar- era motivo de oposición*.

En línea con la situación nacional, en la que una parte del arco sindical apoyó los programas de reforma, un segmento de estos actores sociales estableció alianzas puntuales con el gobierno, tal como sostiene el entrevistado (j) y ,en menor medida, los entrevistados (f), (a) y (g). Uno de los elementos que posibilitó esta situación fue la continua expansión de las erogaciones en personal, que se incrementaron en términos constantes en un 69% entre 1991 y 1999. Este incremento terminó generando que el salario promedio del sector público (Cuadro Nº 11) se incrementarse en términos reales en un 54%, lo que le llevo a superar holgadamente el salario promedio de la provincia. Por ejemplo, en el año 1997 el salario promedio del sector público era un 44% superior al del sector privado (en el sector público: $ 944, el del sector privado: $ 654 - ProvInfo, 2003 y Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 1999: 193).

Cuadro Nº 11. Gasto en personal, cantidad de personal y salario promedio. Provincia de San Juan. En miles de $ corrientes y en miles de $ del año 2000. Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999	Var. 91/99
a) Gasto en Personal (miles de $ corrientes)	183.044	349.197	425.645	347.126	399.686	216.642
b) Gasto en Personal (miles de $ del año 2000)	239.612	377.271	425.503	339.581	405.614	166.002
c) Tasa de variación de (b)	—//—	+ 57%	+13%	- 20%	+ 13%	+ 69%
d) Cantidad de Personal	25.907	27.074	27.761	27.680	28.423	2.516
e) Salario promedio mensual ($ del año 2000)	711	1.072	1.179	944	1.098	387
f) Tasa de variación de (e)	—//—	+ 51%	+ 10%	- 20%	+ 16%	+54%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ProvInfo (2003)

3.2.2. Los dirigentes políticos, en tanto gestionaban recursos para redes clientelares

Para cinco entrevistados-(f), (g), (h), (i) y (j)- los dirigentes políticos fueron quienes más influenciaron en la toma de decisiones cotidiana, siendo – en el resumen final - el tercer actor de mayor influencia, después del Estado Nacional y los Sindicatos de Empleados Públicos (ver Cuadro Nº 6).

Según los entrevistados, los dirigentes políticos actuaban prioritariamente como gestores de una red clientelar. Un interlocutor lo adjudicó a que... *el gobierno bloquista (...) había consolidado un clientelismo político de proporciones injustificables en una provincia que tenía un bajo nivel de desocupación y de indigencia* (...) *un clientelismo que se desplegaba aun sin campañas electorales* (f).

Esta percepción del modo en que los cuadros políticos gestionaban los asuntos públicos tuvo su correlato en la visión de corto vuelo que se le adjudicó a esta dirigencia: *Lo que pasa es que no se han generado cuadros en San Juan que se sentaran en una mesa y dijeran 'mirá nosotros peleamos por esto'. El mensaje de la dirigencia política o es crítico y destructivo o de demandas sobre cosas puntuales* (e). Más específicamente, otro entrevistado sostuvo... *la verdad que vi muy pocos dirigentes políticos con una visión global de la provincia. Generalmente se limitaban a pensar en segmentos muy acotados, digamos a un sector inclusive hasta a una empresa. Y siempre era bajo una cuestión de la política diaria, demagógica. Nunca noté, salvo con excepciones, esto de tener una visión más global, de armar algún tipo de acción programada para solucionar problemas de fondo* (b). En igual sentido, un tercero comentó: *Bueno, los tipos tenían cierto poder de manejo partidario, pero lo que no tenían era inteligencia detrás, no habían hecho una acumulación de materia gris; entonces no tenían nada para discutir y confrontar* (a).

Por su parte, otro interlocutor reparó en cómo esta situación había alterado el lenguaje: *Había una frase que yo siempre rescataba y que un poco daba para teorizar (...) 'solución política'. Por ejemplo, cuando un cadete de la escuela de policía no podía entrar porque no había aprobado el examen, entonces se pedía una solución política. Pero no era 'política' entendiendo como la articulación del poder o del interés general, era*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 101

sobrepasar por encima de lo que decían las normas. La solución política era entendida como buscar la solución por la vía de la excepción (d).

Las características de esta influencia serán descritas y analizadas con mayor profundidad en la sección 4., paralelamente a analizar el lugar de la APP.

3.2.3. Sectores de la economía articulados directamente con el gasto público

Básicamente, en este espacio se alinean los proveedores del Estado y el comercio, dependiente de los ingresos de los empleados públicos. Cinco entrevistados -(b), (f), (g), (i) y (j)- los incluyeron ente los actores que más influyeron en sus decisiones.

A lo largo del trabajo se señaló la articulación de estos actores con el flujo de fondos provenientes de la Administración Pública. Como vimos en el Cuadro Nº 11, el gasto salarial fue creciente en toda la década; lo cual, seguramente, incidió en la situación del comercio. A esto, debe agregarse el incremento que durante el período tuvo el gasto en bienes y servicios a pesar de sus caídas en ocasión del efecto tequila y de la recesión iniciada en 1998 (Cuadro Nº 12).

Cuadro Nº 12. Gasto en Bienes y Servicios No personales. Provincias del Área periférica. En miles de $ corrientes y en miles de $ del año 2000. Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ProvInfo (2003)

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999	Var. 91/99
a) Bs. y ss. no personales ($ corrientes)	28.193	54.921	36.986	63.453	56.134	27.941
b) Bs. y ss. no personales ($ año 2000)	36.906	59.337	36.974	62.074	56.967	20.061
c) Tasa de variación de (b)	—//—	+ 61%	- 38%	+ 68%	- 8%	+ 54%

Tras citar la importancia de este gasto, un entrevistado consideró que la participación del Estado es... *crucial para todo el aparato productivo. Es que los fondos que vuelca todos los meses lo convierten en el principal proveedor de dinero, de circulante, a través de los proveedores y de los empleados públicos. Su gasto cada día es más grande y cada vez es más fuerte la confluencia de sectores detrás de los reclamos salariales y el pago a los proveedores* (b).

El nivel de articulación de estos actores con el Sector Público hizo que dos entrevistados hablaran de ellos como si se tratara de un actor estatal más: *Los actores más importantes del sector comercial venían a preguntar cuándo pagábamos los sueldos porque ellos vendían más en esos días, nada más, esta era la preocupación. Eran, si se quiere, una suerte de sindicato más del Estado* (a). *La Cámara de Comercio, tiene una presencia casi paralela a la de los sindicatos. Ahí lo que uno descubre es que el sector está vinculado a los flujos regulares del Estado, fundamentalmente, con la masa salarial* (g).

Ya comentamos, en otro lugar de este trabajo, como el aumento salarial que el gobierno de la Provincia de San Juan otorgó en el año 1997 *estuvo signado por una fuerte presión del empresariado local, sobre todo del vinculado al sector servicios y comercio* (Mordacci, 2001: 13).

En la sección 4. se detallará el modo en que estos actores se articularon con el Estado Provincial.

3.2.4. Otros actores

A pesar de figurar como opción en el formulario exhibido, ningún entrevistado otorgó importancia a aquellos actores sociales ligados a ONGs, organizaciones vecinales, asociaciones de consumidores o a otras expresiones de la sociedad civil (ver Cuadros Nº 6 y Nº 7). Dos de ellos citaron a un actor en algún sentido de este origen: la iglesia - (f) y (e)- otro hizo notar el peso que tuvo la opinión pública en sus decisiones (d).

Respecto a las instituciones del Estado, sólo un entrevistado (k) citó a la Legislatura provincial en 4º lugar de importancia entre los actores que influyeron en su tarea cotidiana.

Por último, dos actores hablaron del poder del propio lugar que ocuparon en el Estado. Así, (a) expresaba *Yo me sentí uno de los actores poderosos de la provincia, digamos yo sentí que había muy poca gente que tenía más poder que yo en la provincia. Está bien, yo dependía de un decreto y creo que también me lo hicieron sentir, pero no me lo hicieron sentir ninguno de estos otros actores del poder sino una pelea más bien hacia adentro del sistema político*. Más concretamente, otro entrevistado dijo: *No pensaba en actores sociales cuando hacía cosas (...) cuando a vos te avalaba gente con piné propio ... vos sabés a quién se la peleás. Se la peleás al que se ponga y listo* (c).

4. El impacto sobre el aparato burocrático de la Administración Pública Provincial

Lo descrito hasta el momento va construyendo un escenario en donde la Administración Pública Provincial ocupa un lugar de principal importancia. En los próximos acápites veremos que dijeron los entrevistados y que muestra la documentación recopilada en lo tocante a la Provincia de San Juan.

Recordemos que, respecto de la APP, nuestra hipótesis sostiene que devino en un botín de la lucha política, a través de la cual los cuadros políticos buscaron acaparar crecientes potestades estatales para gestionarlas bajo modalidades clientelares y prebendarias. Estos hechos explican que no presente una conformación plenamente burocrática, habiendo perdido algunos atributos que distingue a este tipo de organización. De

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 102

igual forma, se postula que en esta articulación entre sistema político y Administración Pública se derivan las causas últimas de la generalizada ineficacia e ineficiencia de la APP.

4.1. Ingreso y carrera

Antes de analizar al empleo en la Administración Pública sanjuanina, conviene reiterar la triple condición que, se sostiene, adquiere el empleo público provincial (Capítulo V):

- Componente de la estructura organizacional de la Administración Pública.
- Movilizador de la economía regional.
- Elemento de la acumulación política.

El diagnóstico que la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) formuló sobre San Juan resaltó que el ingreso a la APP no respondía a las necesidades del servicio público y que la planta de personal se encontraba *totalmente sobredimensionada, tomando el parámetro que se tome*. Así, se observan incrementos de personal en todos los escalafones, siendo el escalafón general el que presenta el mayor índice de variación (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1994: 4/6)[143].

Respecto al escalafón general, los diferentes entrevistados coincidieron en que se ingresaba a él por favoritismos políticos: *Ingresan por acomodo, todos* (a); *la referencia política fue casi siempre el factor fundamental, a pesar de que existe un estatuto del empleado estatal, que prevé ingreso y carrera* (b); *el ingreso a la administración pública ha sido absolutamente ligado a situaciones personales y a padrinazgos políticos* (d); *el ingreso a la administración pública es siempre político. Desde el mozo, el portero, hasta el profesional más destacado, al más bajo de los cabos de la policía ascendiendo hasta donde sea, son todas designaciones de estricto corte político* (f); *En San Juan toda la vida ha sido por prebendas de carácter político* (k). Sobre estos hechos, un entrevistado comentó: *Se piensa que el Director del Banco Central puede ser uno que no sabe sumar, pero siempre que sea compañero y haya trabajado en la Unidad Básica, sirve para el puesto (...) los políticos no pueden entender en la puta vida que te manden a la Clotilde para que vos se la nombrés y vos no le nombrés a la Clotilde aunque no tengas necesidad de personal* (j).

Un entrevistado justificó que así ingresara el personal dedicado a tareas básicas: *Hay que ser ingenuo al pensar que para mozos u oficinistas o computistas van a llamar a los más aptos, la misma calificación la puede tener alguien designado con criterio político* (f).

El interlocutor (g) describió mecanismo de ingreso implementado durante los '90: *... se da principalmente por la vía de contratos. Hay un mecanismo clientelar vinculado a la estructura política, en donde se ingresa como meritorio o pasante, en forma gratuita, después se consigue un contrato y, a largo plazo, se accede a la planta permanente* (g).

La incidencia de este mecanismo no fue menor si se considera el incremento de la planta de empleados públicos provinciales (recordar lo exhibido en el Cuadro Nº 11). Debe resaltarse que, en su momento, el diagnóstico de la SAREP detectó que San Juan liquidaba salarios a un 30% más de empleados que los consignados en el presupuesto provincial (Página 6). Según informantes clave, en 1999 había unos 33.000 agentes públicos, un 16% más que lo que mostraban las cifras oficiales (ver Cuadro Nº 13).

Cuadro Nº 13. Empleados Públicos Jurisdicción Nacional (*) y Provincial . En número de empleados. Años 1977 – 1999

Nota: (*) Involucra Empresas del Estado y Sector financiero. Sin Fuerzas Armadas.

Fuente:1977: a) Nación = Censo del personal civil de la APN realizado el 31/5/1977

	Año 1977			Año 1999		
	Nación (1)	Pcias (2)	Total (1+2)	Nación (1)	Pcias (2)	Total (1+2)
Área central (a)	632.953	377.628	1.010.581	211.729	662.613	874.342
Área periférica (b)	237.358	239.704	477.062	33.617	504.625	538.242
San Juan	12.967	13.931	26.898	1.191	28.423	29.614

(Decreto 2148/76), b) Provincia = Ministerio de Economía, 1981: 43

1999: a) Nación = Elaboración propia sobre la base de Presupuesto Nacional año 1999, Anexo XXX por división geográfica, b) Provincia = ProvInfo, 2003 sobre datos de presupuestos provinciales.

Respecto a la carrera de los empleados encuadrados en el escalafón general, el diagnóstico del SAREP decía: *... no se observa la existencia de una carrera administrativa ligada a la productividad, la capacitación, la creatividad, etc.* (Página 3). Esta aseveración fue confirmada por los entrevistados: *En lo que se llama administración central, no hay carrera* (b); *No hay carrera administrativa* (y los ascensos) *se deciden arbitrariamente* (e), *uno entra por acomodo y asciende por acomodo* (a), etc.

De todos modos, varios funcionarios señalaron que solía premiarse discrecionalmente a los buenos desempeños: *Los que son más listos, más despiertos tienen un espacio para ascender, pero no pasa siempre, no es absoluto* (a); *no hay promoción sistemática en la carrera, los que son más capaces se destacan y los políticos siempre están atentos a captarlos y darles algún premio* (f).

Pero esta discrecionalidad podía ser arbitraria: *Por ahí, vos tenías un colaborador y por su buen desempeño vos lograbas que lo ascendieran. Pero era a criterio tuyo, que por ahí podía ser un buen criterio o por ahí podría ser uno malo* (d); *también puede pasar que alguno le tome algo de rabia a alguna persona que es muy capaz* (f). En este aspecto, un entrevistado se quejó de los resentimientos partidarios: *No podían entender que nombrara a un radical como director. Pero yo lo puse porque era el tipo más capaz. Si a la noche quería gritar "viva Balbín" a mi me iba a importar un pedo... me interesaba que su trabajo*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 103

lo hiciera bien (j). Este fragmento marca además, como el padrinazgo político perforaba la línea administrativa e influía sobre quienes llegaban a los puestos de gestión. Se volverá sobre este tema en los dos acápites siguientes.

En referencia a los escalafones de salud, educación y seguridad, las percepciones fueron más matizadas. Todos reconocieron la vigencia de los diferentes sistemas, pero casi siempre sostuvieron que, en todo o en parte, estaban amañados en favor de los recomendados políticos. Por ejemplo, un entrevistado describió la estrategia para ingresar como profesional a uno de los sistemas: *En los profesionales hay una trampa. Te nombran primero como interino, hasta tanto se llame a concurso. Te quedás hasta que tengas la antigüedad suficiente y después ganás el concurso. Siempre quisimos cambiar el sistema. No podía ser que vos ganaras... sólo por antigüedad* (g). En resumen, *todo está tabulado... es lo formal, lo real es que si viene un dedo directriz entrás sin ningún problema* (b). En cuanto a la transparencia de los concursos, el entrevistado (i) comentó: *Depende mucho del momento. Ha habido épocas en que ingresaba aquel que en su legajo tenía la tarjeta de recomendación de un funcionario del Estado*[144].

La sobreabundancia de empleados y la falta de carrera y control provocó -como no podía ser de otro modo- muchas situaciones irracionales en la gestión que cada uno de llos funcionarios entrevistados llevó adelante. Uno de ellos las sintetizó en un ejemplo: *En el lugar de trabajo nos nombraron una nueva secretaria. Bueno, teníamos cinco. No sé para qué queríamos más, pero apareció una más. Para hacértela cortita, después de un año de trabajar, esta secretaria se apareció con 33 días de licencia por recargos horarios. No la licencia anual, sino por horas adicionales que había trabajado. Vos decime cómo se puede recargar de trabajo a una secretaria en un lugar en donde sobra tanto personal. Bueno, a nadie le importó...* (j).

4.2. Presiones externas sobre la APP

En la sección 3. se aludió al papel de los actores ligados a la APP cuando los miembros de la estructura política provincial recurrían a ellos buscando recursos del Estado para sus respectivas clientelas; revisemos ahora cómo se desplegaron estas prácticas.

Como se vio, las prácticas clientelares de los dirigentes políticos los conducía a demandar continuamente recursos de la APP. Según explicaron dos entrevistados: *En las provincias estás en campaña permanente, en la lucha interna por mover a alguien de un puesto, o por sostenerlo, etc.* (g). *Siempre había algo que atender, desde postulaciones de dirigentes vecinales a candidaturas de dirigentes municipales, etc.* (f).

Este clientelismo presionó sobre los diferentes estamentos del aparato público. Así, varios entrevistados reconocieron que la atención de pedidos de bienes-programa era parte de su gestión cotidiana: *Muchas veces venían los dirigentes políticos o un diputado a pedirte de regalo: 'quiero que me llevés una máquina' o 'quiero que me llevés una computadora'. También iban a pedir para que incrementara la infraestructura, o ver la forma de cómo ampliar o refaccionar tal edificio* (h); *...principalmente, solicitaban participar en la distribución de recursos alimentarios* (f); *la situación con ellos era terrible. Se notaba claramente una costumbre, un hábito de clientelismo, un hábito de la exigencia por ser militante o por ser dirigente* (e).

Estos manejos garantizaban una importante cuota de poder a quienes los ejercían. Así un funcionario comentó: *... yo tenía 400 cargos vacantes guardados en un cajón.. ¿Sabés el poder que da nombrar 400 tipos? Salís a la calle y sos Gardel* (j).

Este entramado de relaciones resultaba crucial en la gestión diaria. Para un entrevistado: *Cuando uno está tomando una decisión de trasladar al empleado que está en el Municipio de Rivadavia, en realidad no está tomando una decisión relacionada con la gestión, sino que está pensando cómo afecta eso a la unidad básica que maneja 'xx' o 'nn' (...) Cuando tenés una reunión importante sobre qué hacer con un organismo del Estado, uno piensa que va a hablar de la reforma y termina hablando de qué pasa con el compañero 'ww', y cómo esto influye en la interna del partido (...) La mayoría de las veces, en los ámbitos más altos del Estado se tratan temas de traslado de personal, reasignación de horas extras, etc. Al final vos te reunís con el presidente del partido y el tipo más importante es el jefe de Vialidad que trabaja en la zona 'qq' porque tiene armadas estas redes capilares con la que sostiene el aparato político de alguien importante* (g).

Pero no sólo presionaban los dirigentes partidarios; también lo hacían los otros actores ligados a la APP. Así, en la relación con los sindicatos había también una continua negociación por *... los actos de campaña, la presión de la interna del PJ sobre el puesto que uno ocupa*. Es que estas organizaciones *te van a crear un clima de tranquilidad o intranquilidad interna, etc. Ahí juega un bordado muy fino, en donde se definen las relaciones del aparato político con el poder en general de la provincia (...).Todo ese juego con los aparatos políticos tiene a los sindicatos como un elemento principal, que es parte de la actuación política cotidiana* (g).

Los Colegios Profesionales también pujaron por el poder concreto en diferentes sectores. Un entrevistado recordó las tensiones que se generaron con el Colegio Profesional *al terminar con una vieja costumbre de acá, que implicaba que para ser ministro tenías que tener el aval del colegio profesional, que se sentaba con dos sillas al lado de tu sillón de ministro* (j).

Paralelo a esta participación en el manejo del poder estatal y de la posición sectorial descrita en el acápite 3.2.1., estos actores también intervenían en el microescenario de cada sector. Así, dos entrevistados comentaron que además de la cuestión salarial *pedían que manijeáramos a fulano o que zutano tuviera más importancia para no perder legitimidad con sus representados* (a) o que *primero cobre la mutual, que se cumplan los compromisos del aporte sindical, la obra social* (g).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 104

Para los entrevistados también fue importante la presencia de los proveedores y prestadores de servicios. Algunos -(f), (i), (j), (c), (g) y (k)- citaron casos de corrupción ocurridos al amparo de oficinas administrativas capturadas por las empresas proveedoras. Uno de ellos habló de sectores externos a la APP que *tenían una participación a punto tal que casi manejaban la situación administrativa dentro del ministerio* (f). Otro aludió a una capturada oficina dedicada al cobro de un canon en la que había *un tipo... que les explicaba lo que tenían que hacer para no pagarte*. El mismo interlocutor se refirió a operaciones políticas destinadas a sostener sobreprecios: *Te operan, te mandan emisarios, pero gracias a dios yo tenía el apoyo del gobernador y podía ignorar los emisarios* (j). Otros comentan: *...acá adentro hay un curro constante. A la semana de estar, para una actividad nn me pide que mi unidad le dé una ayuda de plata. Yo a través de contactos le dije 'te voy a conseguir lo que vos me pedís', y nn 'no yo quiero la guita'* (c). *(...) en el tema de la Junta Médica -que controlaba el ausentismo- el cargo de responsable era menor, despreciable desde el punto de vista del salario. Ahora, en la época en que la provincia tenía caja de jubilaciones, el control de ese aparato era decisivo, y ese cargo, en virtud de las relaciones que armaba con las clínicas que manejaban el tema, era de suma importancia* (g).

En torno a estos hechos circulaban personas que tramitaban condiciones especiales para su sector. *Yo diría que esos extraños fantasmas que dan vuelta por ahí, con cara y nombre, pero que no tienen un lugar en la estructura, generalmente pertenecen a poderes económicos, lobbystas que dan vueltas por distintos objetivos, que incluso no están dentro de las estructuras por que no les interesa estar y que influyen e inciden en las decisiones permanentemente sobre quién tiene el uso de la firma para el acto administrativo* (f).

Un solo entrevistado negó expresamente la existencia de *este halo de corrupción de que tanto se habla en la administración pública, en ningún momento hubo presiones en este sentido*. Y agregó: *la única presión la hacíamos nosotros desde el Ministerio para que la obra fuera llevada adelante por empresas sanjuaninas, para darle posibilidad de trabajo a la gente de San Juan* (h)[145].

4.3. La administración pública resultante

En este marco, no extraña que se percibiera baja eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos que la APP se plantea formalmente. Con diferentes calificativos, nueve de los once entrevistados -(b), (c), (d), (e), (g), (h), (i), (j) y (k)- hicieron hincapié en su baja eficiencia y eficacia[146]. Incluso, varios de ellos emitieron conceptos lapidarios *Mi opinión, es malísima, mala* (j). *Desastrosa* (c). *Tiene una descomposición en términos de organización muy profunda* (d). *En términos de eficiencia y eficacia la administración pública realmente es ineficiente e ineficaz* (k), etc.

A similares conclusiones llegó el diagnóstico de la SAREP: falta de información para la toma de decisiones, baja calidad de los controles, tanto de proceso como de resultado, etc. lo que redunda en que *"una de las características principales de la administración pública es la ineficiencia e ineficacia de los circuitos* (Página 3).

Este estado de cosas hizo que, en mayor o menor medida, casi todos los entrevistados hayan recurrido a canales en algún modo informales para gestionar cuestiones que consideraban críticas. Corresponde resaltar que, paralelamente, estos mismos canales eran uno de los elementos en torno de los cuales se desplegaban las citadas relaciones capilares sociedad-administración pública-sistema político.

Varios entrevistados describieron esta forma de actuación, caracterizada en términos globales como la de *un aparato que cada vez más funciona por excepción. Da la impresión -sobre todo en aquellos aspectos que tienen que ver con alguna regulación de cosas sensibles- que ha perdido su lógica de rutina (...) En estas organizaciones las cosas son exactamente al revés, la norma es lo secundario y lo importante es el mecanismo excepcional*" (g). En sentido parecido se expresó (d): *Se usan canales informales en una medida significativa, pero no en su totalidad* (...) *te diría que* (las decisiones) *están 'influenciadas' por las normas y por las formalidades por un lado, pero tienen un componente informal de influencia de la interna política muy importante,(...) tan o más importante que la formal. En muchos casos la informalidad modifica las normas*. Hablando sobre la existencia de dos canales diferenciados, otro entrevistado advirtió: *así como hay expedientes que desaparecen, también hay expedientes que funcionan a la velocidad de la luz* (k).

Estos canales informales sobreviven porque, además de sostener la red prebendaria y clientelar, hacen funcionar a la APP. En este aspecto, el entrevistado (e) fue elocuente: *La verdad es que si no existiera un canal informal, fortalecido por relaciones, por amistades por intereses económicos, hubiese sido imposible mover un papel (...) si yo me hubiese quedado con el aparato burocrático formal que me entregaron no hubiese hecho jamás nada*.

En esta línea, varios entrevistados reconocieron haber apelado a instancias extraburocráticas para que la APP alcanzara un nivel de prestación más acorde a sus necesidades. Una estrategia recurrente fue personalizar los circuitos. Así, se designaba a alguien que *tomaba el trámite como personal y lo gestionaban oficina por oficina* (h). Al respecto un funcionario agregó detalles de su estrategia: *Para que una cosa anduviera, había que buscar la persona responsable y establecer una relación personal 'te hago responsable a vos de que esto salga, y vos verás cómo vas a hacer' (...) 'esto lo necesito para mañana y lo necesito bien, y el responsable es usted, cómo se las va a arreglar usted, no sé'*. En ocasiones, este interlocutor actuaba personalmente utilizando el peso y el poder de disuasión que implicaba su investidura jerárquica. Su estrategia era *averiguar en qué despacho está trabado el trámite y hablar con ese despacho... 'Habla el ministro, sé que usted tiene tal expediente desde tal fecha en su oficina. Yo lo necesito. ¿Le parece que*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 105

dentro de dos horas podrá entregárselo a mi secretaria?' (k). Otro entrevistado comentó algo parecido: *Sacaba las cosas a huevo (...) Si un expediente tenía que salir en tres días, salía en tres días, y si era necesario yo estaba todo el día metido para que así fuera* (c).

En el mismo sentido otro ex funcionario memoró: *Un profesional de rango de jefe me dijo un día sonriendo 'mirá cómo es el Estado, hace seis meses que he pedido insumos y todavía no ha salido el pedido de la unidad' y él lo contaba como una gracia. A mi me resultó el tipo más ineficiente y más inservible que podían tener, porque creía que firmar el pedido ya era suficiente. Y a lo mejor eso sea en Noruega, pero acá si vos dejás las cosas por los canales normales no salen nunca* (j).

Esta informalidad administrativa es advertida por el diagnóstico SAREP cuando considera que el funcionamiento de la APP sanjuanina *se basa en instancias informales (poder e influencia, seguimiento personalizado, etc.)* (Página 3).

De las entrevistas surgen casos ridículos que derivan de la suma de informalidad e inadecuación del aparato burocrático. Un ejemplo: *En mi unidad me di un lujo... hice un expediente diciéndole al contador general de la provincia que tenía que hacer malversación de fondos. Y si no quería autorizarme que me diera la fórmula para solucionarlo (...) Nos habíamos comprometido a una actividad con una gente, y para los pagos era obligatorio el CUIL, pero ninguno tenía y quien les iba a decir 'no te pago'. Entonces, ¿qué se hacía? Para cerrar el tema con la contaduría se buscaba una empresa que facturara. Este ejemplo se multiplica por mil, en donde el contador de la provincia te termina explicando cómo saltear el problema* (c). Otro: *Vos mandás a pedir una resma de papel a la librería y te la mandan y después vos hacés un trámite formal y a lo mejor no podés comprar papel, entonces comprás, qué se yo... servicio de computación y en realidad estás comprando papel* (d).

Entiéndase bien. No necesariamente se habla de ilegalidad. Como dijo un entrevistado, *cualquier acto administrativo tiene todas las fórmulas, todas* (f), o como expresó otro, *he percibido que existe un carril de lo formal que se hace para justamente cumplir con la forma* (d). Pero, como igualmente reconoció otro informante, *formalmente se tiende a cumplir estrictamente todo lo que expresan los artículos e incisos del reglamento, pero subterráneamente siempre hay otros tipos de influencia (...) Ahí tiene usted un abismo muy grande entre lo reglamentario, lo legal, lo que estrictamente se escribe y se firma y lo que se mueve* (i). Casi una cita textual del clásico trabajo de Zabludovsky, que resalta en el funcionamiento de las Administraciones Públicas de Américal Latina la "*... contradicción existente entre un legalismo complejísimo y puntilloso que supuestamente rige a la burocracia y el funcionamiento efectivo de la administración que está mucho más determinado por el parentesco, la amistad, el compadrazgo, el soborno, la afiliación política*" (Zabludovsky, 1986: 94)

Demás está decir que estos elementos, esta informalidad y esta falta de adecuación a las necesidades políticas están determinadas en buena medida por la forma de nombramiento y gestión de personal y por el modo de articulación con los actores ligados a la APP. Así lo percibían algunos entrevistados. Para el interlocutor (k) la baja eficiencia y eficacia se debe a *que, en general, la gente que está en la Administración Pública ha entrado de cualquier manera y con cualquier nivel de capacitación*.

Es de remarcar la distancia que existe entre este aparato administrativo y cualquier definición que se adopte acerca de la organización burocrática. Retomando los conceptos detallados en el acápite 2.1. del capítulo I – que siguen a Weber en este análisis - la estructura administrativa burocrática coloca en el centro de la gestión al expediente que debe contener todos los elementos que justifican la decisión. Esto es fundamental para garantizar que los ciudadanos accedan a la publicidad y control de los actos de gobierno (*porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia*- Weber, 1964: Tomo I - 180). De igual forma, los cuadros administrativos de una organización de tipo burocrático deben cumplir una serie de prescripciones (estar obligados únicamente a los deberes objetivos de su cargo, trabajar bajo competencias rigurosamente fijadas; haber sido seleccionados por calificación profesional, tener una carrera de ascensos) que están muy alejadas de lo que ocurre en la Administración Pública sanjuanina.

4.4. Administración Pública y orden social

Más importante aún que la inexistencia de atributos burocráticos en la APP sanjuanina, es que un aparato administrativo de sus características resulta funcional a la reproducción de las condiciones generales del sistema que se ha venido describiendo.

En efecto, la Administración Pública de San Juan permite combinar una cierta dosis de Estado de Derecho y procedimientos democráticos con una asignación clientelar y prebendaria de recursos. Con ello, se sostiene un nivel de formalidad que no termina de garantizar normas igualitarias para todos los ciudadanos. Un ejemplo dado por un entrevistado clarificará lo que se quiere decir: *Si tengo que hacer un trámite de inscripción de mi hijo en la escuela normal de San Juan,* (tendría que ser lo mismo*) que me llame "x" y tenga ocho generaciones de antepasados ricos, que si me llamo Kim Wo y soy un coreano que llegó ayer. Tiene que ser igual, pero el problema es que este coreano que llegó ayer no puede ni instalar un quiosco porque está fuera de estas redes (...) al único que* (se) *sanciona es al que está afuera del mecanismo* (g). A esto también se refiere un entrevistado que habla de la existencia de *un condimento político que aparece como algo omnipresente, que está en todas las partes de la Administración Pública* (b).

En resumen, la respuesta predominante al tipo de relación que se establece desde el Estado con los actores ligados a la APP permite a los funcionarios provinciales optimizar su posición como *dueños* de los recursos que consiguen de la Nación y posibilita que los citados actores accedan a crecientes por-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 106

ciones del presupuesto. Un entrevistado lo comentaba diciendo que la APP de San Juan era así debido a... *cómo se ha construido esta organización. No se ha construido a partir de las necesidades de la organización sino a partir de las necesidades políticas partidarias* (d).

La extensión de estas situaciones llevó a lo que el común de los empleados públicos denomina *politización* de la APP, término con el que se señala la existencia de franjas de cuadros políticos-funcionarios que forman alianzas circunstanciales para incrementar el poder grupal sobre la capacidad de asignar recursos[147] y que, a menudo, terminan teniendo vida propia. Como dijo un entrevistado, *lo que pasa es que la mayoría de las veces las cosas se hacen a partir de las internas partidarias... se arma un quilombo en donde juega la política* (c). Involucrarse en una de estas constelaciones de poder es imprescindible para sobrevivir: *el tema de las afinidades es innegable. Es distinta la protección, digamos así, que uno le puede dar a un amigo o alguien que es afín a una persona que está enfrentada y que era crítica de la gestión de uno. Como muchas veces te querían echar, uno no le iba a dar una mano al que lo quería sacar de su puesto. Al final se terminan fortaleciendo así los grupos, y quienes quedan afuera de esos grupos están muy desprotegidos* (e).

Como resultado de estas conductas, toda la gestión del aparato administrativo se tiñó de modalidades extraburocráticas e informales. Es claro que administraciones que no toleran excepciones son contradictorias con políticas clientelares y prebendarias. A su vez, las dimensiones del gasto público y de la APP hacen que tales situaciones tiendan a contaminar todos los circuitos de la vida provincial.

Este circuito se retroalimenta debido a que:

1) *En el interior de la APP*:
La forma de ingreso del personal coloca recursos humanos ya cooptados por el sistema político
La baja capacidad de resolución hace que los mismos funcionarios deban forzar circuitos informales para responder a los requerimientos rutinarios.

2) *En la sociedad*, los ciudadanos buscan acceder a los circuitos informales. En efecto, para que las mediaciones estatales no los perjudique o para beneficiarse con bienes o servicios que asigna la Administración Pública deben acceder a este tipo de mecanismo excepcional. Para el común de la gente, este acceso se da a partir del sistema de redes capilares controlado por alguno de los grupos del conglomerado de actores sociales ligado a la APP.

Para ir cerrando este capítulo, digamos que, en términos generales, los testimonios de los entrevistados y el resto de la información recopilada sobre la provincia, dan una primera confirmación de la vigencia del modelo desarrollado en los capítulos IV y V.

Así, de lo dicho por los entrevistados surge la existencia de las dos fuerzas ordenadoras – en algún sentido contradictorias- que llegaban a la provincia desde la Nación.

Asimismo, y de manera contundente, en la percepción de los entrevistados el conglomerado de actores ligados a la APP a aparece como el segmento de la sociedad regional que en mayor medida influye sobre la actuación del Estado.

Por último, también se observó como el aparato administrativo del Estado provincial funcionaba como un botín de una lucha política dirigida a apropiarse de recursos que servían para armar redes clientelares y prebendarias.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 107

Conclusiones

A lo largo de las líneas que pasaron analizamos la situación de las provincias del área periférica buscando construir una conceptualización que nos permitiera comprender los fenómenos sociales y políticos que ocurrieron en estos segmentos del territorio nacional. Nuestro abordaje hizo especial hincapié en el sistema político provincial, el Estado y la Administración Pública, en la inteligencia de que tales elementos asumían una forma específica, distinta a la observable en las áreas que definimos como centrales.

Como ya vimos, la relevancia del tema de investigación se relaciona con el importante papel que, en todos los órdenes de la sociedad regional y nacional, estos elementos ocuparon durante los ´90.

Desde una perspectiva más académica, creo que es un paso en dirección de superar las carencias de los diferentes enfoques teóricos con los que se intentó captar la situación de las provincias periféricas.

En este sentido vale reiterar que los estudios de raíz neoclásica -hegemónicos durante los ’90 en casi todo lo referente al análisis y al despliegue de políticas estatales- no consideraron a este fenómeno como parte de su esfera de interés o propusieron medidas que resultaron poco adecuadas para operar sobre él. Por otro lado, las escuelas que en algún momento surgieron como alternativas - estructuralismo, teoría de la dependencia- no tuvieron, durante las últimas décadas, la posibilidad de influir en el diseño de políticas concretas. Más allá de esto, debe recocerse que muchos de sus análisis no siempre lograron captar en toda su complejidad el nuevo escenario abierto a partir del golpe militar de 1976.

A estas carencias teóricas, se sumó la escasa producción de estudios que abordasen a la periferia desde una perspectiva integral. Así, si bien ha habido importantes aportes que describen las características productivas y fiscales de las provincias y regiones más rezagadas, resultan casi inexistentes los trabajos que intentan articular estas investigaciones con los aspectos políticos y administrativos en línea con alcanzar una visión global de su situación.

En este contexto, la construcción del marco teórico de la presente investigación debió partir -en varias ocasiones- desde cero y recorrer -muchas veces a tientas- un camino lleno de incertidumbres conceptuales.

Nuestro objetivo era sistematizar un conjunto de ideas que captaran la especificidad de las provincias del área periférica en virtud al lugar que ocupan dentro del esquema federal de la República Argentina y a lo distintivo de su propio escenario político. Para ello, nos apoyamos en dos esferas de conocimiento:

La que analiza la temática del desarrollo.

La que analiza la situación del Estado y de la Administración Pública.

Economía y la sociedad periféricas

Al analizar la temática del desarrollo, se abordó la problemática de las áreas geográficas de menor desarrollo partiendo de considerar que en ellas actúan dos tipos de fuerzas: unas que impulsan hacia una igualación con las áreas más desarrolladas y otras, de sentido contrapuesto, que inducen a reproducir la situación de rezago relativo.

Para analizar esta colisión de fuerzas se recurrió a la tradición analítica que gira en torno del concepto *centro-periferia*. Esta decisión se tomó en virtud de considerarla como la más adecuada para explicar por qué en Argentina -tal como muestra la evidencia empírica- el primer tipo de fuerzas (hacia la igualación en el desarrollo territorial) había sido más débil que el segundo.

Esquemáticamente, sostuvimos que ocupar una situación *central* implicaba una situación donde se combinan salarios comparativamente altos con tecnología más moderna y un tipo de organización social y productiva relativamente compleja y diversificada. En cambio, la condición propia de una situación *periférica* combinaba salarios bajos con tecnología más rudimentaria y un tipo de organización social y productiva relativamente más simple.

La evolución de una unidad nacional que incluye un ámbito central y otro periférico tuvo características específicas en cada periodo histórico, pero en casi todos ellos se verifica la existencia de un espacio que articulaba a ambas áreas. Este vínculo, además de garantizar la reproducción de los actores sociales hegemónicos de cada región, permite que los pertenecientes al área central impongan una serie de mecanismos y procesos desde los cuales mantener su situación preeminente a nivel nacional.

Un ejemplo arquetípico de esta integración es el despliegue de las llamadas *economías regionales* en las áreas periféricas, cuya primera condición de existencia fue la de no constituirse en competencia o alternativa a la articulación pampeana con el mercado mundial. Este equilibrio, no sólo fue funcional a los intereses de los sectores dominantes a nivel nacional -pues fue uno de los elementos a partir de los cuales valorizaron sus inversiones, abarataron la mano de obra, estabilizaron la situación política a partir de una alianza interregional de gobierno, etc.-, sino que sirvió a los actores hegemónicos de las regiones periféricas para hacerse un lugar – si bien subordinado - en el mercado nacional.

En el caso que nos ocupa, es de destacar que el devenir de esta articulación interregional fue generando la llegada de grupos transregionales al área periférica. Estos agentes económicos, muchas veces parte del conglomerado de actores hegemónicos en el ámbito nacional, llegaron a las provincias buscando captar parte de la renta que se generaba alrededor de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 108

los sistemas de subsidios y regulaciones que sostenían las economías regionales.

Sociedad política: Estado y Administración Pública

En cuanto a la segunda esfera de conocimiento empleada en la construcción del marco teórico -la que refiere a la temática Estado y la Administración Pública- nuestro análisis comenzó considerando al primero como un complejo de instituciones que participan en la organización del poder en la sociedad. Una de estas instituciones, la cara más visible y concreta del Estado, es la Administración Pública.

De acuerdo a las características específicas y a la historia de cada sociedad, la descentralización del Estado adquiere modalidades y maneras distintivas, siendo la forma *federal* una de sus posibles configuraciones. Esta forma de gobierno se caracteriza por generar un despliegue del Estado en el territorio sujeto a una continua articulación entre un nivel central y un nivel *subnacional*.

Justamente, la característica medular del federalismo responde a la construcción de un sistema que sostiene un cierto equilibrio de poder entre estas dos instancias. El entramado institucional que promueve este equilibrio se caracteriza por:

Proteger la autonomía de las provincias a partir de diferentes garantías constitucionales y de la existencia de una cámara territorial o de Senadores, en donde el nivel provincial participa del gobierno central.

Dar al gobierno central ciertas prerrogativas (control de constitucionalidad, intervención federal) mediante las cuales puede coordinar la tarea del conjunto Estado Federal-Estados Provinciales.

Entre los modos de organizar la descentralización territorial del Estado, el federalismo se distingue por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto del gobierno central.

En lo que hace a los Estados provinciales, estos cristalizan en el ámbito regional las relaciones de poder que se dan en sus respectivas sociedades. A su vez, el conjunto Estado-sociedad regional recibe una importante influencia del Estado Nacional.

En suma, visto desde el ámbito subnacional, la forma federal se caracteriza por ser una configuración institucional que tiende a sintetizar dos tipos de fuerzas -a las que hemos denominado *orientadoras de políticas*- que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial y que provienen de:

-El Gobierno Central
-La propia sociedad regional

Es factible que las políticas inducidas por la sociedad regional y por el Estado Nacional presenten cierto nivel de contradicción entre sí. Según nuestro marco teórico, estas contradicciones entre *fuerzas orientadoras de políticas* tenderán a ser más comunes en las áreas periféricas que en las centrales.

Tal situación se deduce de nuestra definición de área central, que la señala como el lugar donde se posicionan territorialmente los actores sociales hegemónicos nacionales que originan las principales *fuerzas orientadoras* del gobierno federal. Precisamente, la menor influencia de los segmentos hegemónicos de las áreas periféricas sobre las políticas del gobierno central torna mucho más factible encontrar tensiones y contradicciones entre estas *fuerzas orientadoras de políticas* y las que surgen de la sociedad regional.

Paralelamente, en el propio seno de cada *fuerza orientadora* se encuentran contratendencias. Esto es así porque el Gobierno Central debe expresar su carácter abarcativo de todo el país, lo que lo induce a vincular los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional. A su vez, en las sociedades regionales del área periférica actúan grupos transregionales que, al estar vinculados con actores hegemónicos a nivel nacional, tienden a tener intereses en tensión con el resto de los actores que surgen de la sociedad regional.

Para poder captar todos estos elementos, se desagregó a cada una de las *fuerzas orientadoras* del esquema original en dos vectores:

Gobierno Central

- *Principal orientación política del Gobierno Federal*, orientaciones impulsadas fundamentalmente por los actores hegemónicos a nivel nacional.

- *Políticas de incorporación de actores regionales periféricos*, orientaciones que expresan su necesidad de vincular los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional.

Sociedad Regional

- *Actores regionales,* orientaciones impulsadas por actores sociales hegemónicos de raíz regional.

- *Actores transregionales con intereses en la región,* orientaciones impulsadas por actores que, en muchos casos, están emparentados con los sectores hegemónicos a nivel nacional

Este damero de fuerzas, con múltiples líneas de tensión entre los distintos vectores, fue resuelto de modo diferente en cada etapa histórica.

El núcleo central de esta investigación apuntó a aplicar el marco teórico diseñado a la situación de las provincias del área periférica de la República Argentina durante la etapa abierta a mediados de los '70. Previo a ello, se recorrió el proceso histórico que condujo a las provincias periféricas a situarse en el lugar que actualmente ocupan.

La construcción de la periferia

Así, se vio como en los primeros tiempos de la colonia, los diferentes territorios que conformarían la República Argentina

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 109

integraban diferentes espacios políticos-institucionales y tenían un bajo nivel de articulación entre sí. En este lapso se consolidó un perfil socio-productivo de importante permanencia en el tiempo que fijó patrones de relación de las diferentes regiones con centros que quedaron fuera del actual territorio nacional (NOA con Alto Perú, Cuyo con Chile, NEA con Paraguay y Brasil).

Según nuestra periodización *ad-hoc*, un nuevo ciclo se abrió con el despliegue de las políticas borbónicas en América. Entre éstas -y en relación con el tema que nos ocupa- se destacó la creación del Virreinato del Río de la Plata, una institución que generó tensiones entre las diferentes regiones de su jurisdicción al tener que articular la histórica estructura minera del Alto Perú y su periferia abastecedora con el puerto de Buenos Aires y el litoral rioplatense dedicado al cuero y posteriormente a la producción de tasajo.

La compleja unidad del Virreinato del Río de la Plata -en cuyo interior existían regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vínculos con nodos externos a su territorio- se desmoronó al iniciarse el proceso independentista y nunca más pudo rearmarse. De esta contradicción de intereses políticos, económicos y sociales surgieron cuatro repúblicas; una de ellas, la Argentina, debió sortear un largo período de guerras civiles -abiertas o apenas encubiertas- hasta lograr su definitiva conformación.

En 1861, la batalla de Pavón terminó de definir la hegemonía de la provincia de Buenos Aires sobre el resto del país, situación que se consolidó con la llamada *Organización Nacional* (1880). Uno de los elementos de la consolidación institucional de la República Argentina fue el acuerdo implícito entre regiones que, desde lo analítico, tuvo una dimensión política y una dimensión económica.

Desde lo político:

- El interior admitió la hegemonía de Buenos Aires y se comprometió a no embarcarse en aventuras que pusiesen en juego la estabilidad global del sistema.
- El gobierno nacional, hegemonizado por intereses bonaerenses, reconoció -a su vez- a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales y abandonó proyectos unitarios o de reemplazo de estas clases políticas por partidarios del gobierno central.

Desde lo económico:

- El interior aceptó a Buenos Aires como principal centro consumidor y exportador de un mercado único nacional. En consecuencia, se consintieron medidas que aislaron a algunas regiones de sus articulaciones históricas (el NOA con el área del Potosí, Cuyo con Chile, etc.) .
- El gobierno nacional, desarrolló políticas activas que permitieron el surgimiento de lo que se conoce como *economías regionales*.

Este esquema dual entre el interior y Buenos Aires se fue reformulando a partir de la incorporación de territorios que hasta ese momento estaban en manos de población aborigen y con la difusión del emprendimiento agrícola ganadero a buena parte de las Provincias de Santa Fe y Córdoba, que de esta manera se incorporaron al área central.

El Estado Interventor: construcción y crisis

Si el acuerdo interregional condujo a que gobiernos que pregonaban y realizaban políticas económicas liberales realizarán políticas activas, la crisis de 1930 hizo que gobiernos intervencionistas las intensificaran.

En la nueva etapa, los equilibrios interregionales no variaron sustancialmente; aunque sí se produjeron importantes cambios institucionales. En primer lugar, y en virtud del largo proceso de centralización y de la inestabilidad institucional, la jurisdicción federal concentró funciones y poder en detrimento de las provincias.

Adicionalmente, las políticas keynesianas aplicadas por el gobierno central valorizaron segmentos productivos que se orientaban al mercado interno produciendo una creciente intervención en ellos de los principales agentes económicos que actuaban en la órbita nacional. En este marco, se observa una creciente vinculación de actores regionales y actores transregionales en el despliegue de las economías regionales.

Comenzó así la retroalimentación de los circuitos de intervención estatal, en virtud de que a través de ellos se expresaban los intereses de muchos de los principales actores sociales, económicos y políticos nacionales y regionales. Por haber sido el nivel federal quien definió esta intervención, todos los actores -incluso los provinciales- se referenciaron en él; con lo cual, las provincias fueron perdiendo funciones y poder.

Hacia mediados de los ´70 -y nuevamente como derivación de una crisis del mercado mundial- comenzó el fin de la etapa que llamamos *del Estado Interventor*. La ruptura de un sistema basado en la evolución equilibrada de industrias de base nacionalizadas e industrias livianas multinacionales o nacionales volcadas al consumo nacional, provocó una crisis en cascada hacia las economías regionales desarrolladas al amparo de un esquema similar. Su efecto sobre ellas fue demoledor; repetimos aquí uno sólo de los múltiples datos transcritos a lo largo del trabajo para resaltar la magnitud del marasmo: en términos absolutos, la cantidad de trabajadores rurales se redujo en un 40% (y en un 60% en términos de la población provincial) entre 1970 y 1991.

Es que en el nuevo escenario nacional muchas de las unidades productivas no pudieron sobrevivir debido a:

Las características del modelo económico. Las altas tasas de interés, el difícil acceso al crédito (subsidiado o no), la existencia de largos periodos en donde la política arancelaria y cambiaria facilitó la competencia externa, la conformación de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 110

conglomerados monopsónicos de insumos básicos, etc.

- *Las características de las unidades productivas que conformaban las economías regionales*. Las dificultades originadas en la escala productiva, en la esfera de la organización empresarial, en el deterioro de unidades rurales explotadas con técnicas rudimentarias, en culturas empresariales rentistas, etc.,

- *Las características del mercado mundial*. El alto nivel de competitividad y la existencia de algunos mercados de países desarrollados con importantes grados de subsidios a productores locales y/o protección arancelaria.

Puede decirse que, en términos generales, las principales víctimas de este proceso fueron las unidades de menor escala; de todas formas debe destacarse que también grandes grupos empresarios dejaron el área periférica (Massuh, Ledesma, en menor medida Zorroaquín, etc.) cuando el sistema de regulaciones dejó de garantizarles altas tasas de ganancia.

Paralelo a la crisis de las economías regionales, el panorama productivo del área periférica muestra, durante esta época, el surgimiento de dinámicos sectores que se insertaron en espacios competitivos del mercado mundial. Tal el caso de la producción minera a gran escala o de los emprendimientos agrícolas desarrollados bajo regímenes promocionales, dos sectores que en los ´90 fueron objeto de inversiones -al menos nominales- por varios miles de millones de dólares.

Sin embargo, el despliegue de estos sectores exitosos no derramó su dinamismo sobre el resto de la sociedad ya que, en casi todos los casos, se trató de actividades que demandaban poca mano de obra y que tenían un bajo encadenamiento con el resto del aparato productivo regional.

Como resultado de los elementos enumerados, en el periodo abierto a mediados de los ´70 se reprodujo la condición periférica de las provincias definidas como tales en la etapa del Estado Interventor. Esta condición significó que se mantuvieron los registros relativos que las distinguen de las provincias del área central: menor desarrollo económico, menor envergadura, deterioro de indicadores sociales, características de sociedades tradicionales. En tal sentido, el Capítulo III contiene una exhaustiva cantidad de indicadores que dan cuenta de esta situación.

En este contexto general, el sector público de las provincias periféricas siguió un curso opuesto al recorrido por el área central. Así, mientras en las primeras jurisdicciones la participación del Estado (Nacional y Provincial) en el PBG pasó del 31% en 1974 al 39% en 1999, en las provincias del área central se registró una reducción de esta participación que, en el mismo período, pasó del 21% al 20%.

Según pudo demostrarse, el señalado incremento de la participación estatal en el PBG del área periférica tuvo como responsable a los Estados provinciales, que encontraron en el gasto público la fórmula para amortiguar el impacto social, económico y político de la crisis.

Ahora bien; más allá de esta peculiar evolución del gasto público en las provincias periféricas, el carácter de la actuación del Estado fue diferente al que había tenido durante la etapa del *Estado interventor***.** Por aquél entonces, un importante porción de las políticas públicas se dirigían a sostener la producción de las economías regionales mediante tarifas subvencionadas de empresas públicas, crédito subsidiado, precios sostén, aparatos reguladores, obra pública ligada al desarrollo de esas economías, etc.

En la etapa bajo análisis, la actividad estatal abandonó las actividades ligadas al desarrollo de emprendimientos económicos y se concentró casi exclusivamente en las tareas básicas que en esta etapa lleva adelante la Administración Pública (salud, educación, seguridad, protección social, etc.). Estas tareas son un elemento clave del orden social y económico provincial, ya que por su envergadura mantienen un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada.

En este punto importa hacer un comentario acerca de la asincronía de ciertos fenómenos ocurridos a partir de la crisis de los ´70, que influyeron en el desarrollo de sucesos que involucraron a las provincias.

Por un lado, puede decirse que la dictadura militar instalada en 1976 inició el despliegue del llamado modelo neoliberal y de los procesos de ajuste estructural. En el tema que nos ocupa, debe remarcarse que en esa etapa se comenzó a desmontar las redes de regulación y subsidio que permitían existir a las economías regionales. Estos espacios productivos, junto con otra serie de instituciones y mecanismos, sostenían un cierto equilibrio interregional resguardado por múltiples tareas que el Estado Nacional había asumido, muchas de las cuales correspondían -según la Constitución- a las provincias.

Pero, obviamente, los mecanismos federales de articulación política entre provincias descritos en los Capítulos IV y V no surgieron en esa época ya que, en ese entonces, las previsiones constitucionales al respecto habían sido obturadas por el poder militar

Con el regreso de la democracia en 1983, la relación Nación-Provincias comenzó a tener un cariz diferenciado del que había tenido en otros periodos constitucionales. Es que en virtud de tendencias de orden interno y externo, se produjo un vuelco en la importancia de las instituciones que sostienen la forma federal de gobierno. Los institutos provinciales, debilitados durante el periodo del Estado Interventor, cobraron una importancia creciente en la nueva etapa.

Pero para que se consolidara un nuevo modo de articulación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, debió aguardarse la maduración de una serie de procesos:

- Que los diferentes actores políticos desarrollaran su ac-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 111

cionar bajo la expectativa de que no se interrumpiría la institucionalidad constitucional.

- Que los modos de articulación propios de la forma federal se arraigaran y que los funcionarios provinciales fueran aprendiendo a manejar los contrapesos institucionales previstos para garantizar la autonomía de su nivel de gobierno.

- Que se desplegara el proceso de transferencias de funciones -educación, salud, obras de infraestructura, etc.- desde el Estado Central hacia el nivel estadual.

La confluencia de estos elementos hizo que -al menos desde principios de los '90- las provincias pasaran a ser elementos cruciales de la estructura política y administrativa nacional, a la vez que solidificaban las bases de su autonomía.

En cuanto a las provincias del área periférica, los '90 marcaron un hito en virtud del peculiar impacto en ellas de procesos de orden nacional:

- En lo económico, se profundizaron los procesos de apertura, desregulación y privatización, lo que profundizó la decadencia de las históricas economías regionales.

- En lo político, el gobierno del Dr. Menem se apoyó un una nueva alianza de poder que tuvo, como uno de sus principales pilares, la articulación del gobierno federal con estas provincias.

Las provincias periféricas durante los '90

Surgió así un escenario -en cierto modo contradictorio- que potenció la presencia de las provincias periféricas en la esfera política, al tiempo que debilitó sus tradicionales bases económicas.

La descripción de esta situación a lo largo del presente trabajo se realizó a través de un modelo construído a partir de tres dimensiones analíticas:

- La relación Nación-Provincias.
- La relación Estado provincial-actores sociales
- El lugar de las Administraciones Públicas Provinciales

En cuanto a la relación Nación-Provincias en el área periférica, las *fuerzas orientadoras* surgidas desde el gobierno nacional tuvieron -básicamente- la siguiente conformación:

- Inducir acciones tendientes a desplegar el ajuste estructural en el nivel provincial, de manera tal de llegar con tales políticas a todos los ámbitos del Estado, y

- Conseguir el apoyo político de las provincias a cambio de transferirles recursos financieros o bienes-programa en cantidades excepcionales.

Con respecto a estas fuerzas orientadoras, el eprimer elemento a destacar es el importante nivel de incompatibilidad que existió entre ambas líneas de acción. En efecto, aplicar el ajuste enajenaba el apoyo de importantes actores sociales del área periférica; a su vez, las transferencias extraordinarias financiaban un incremento del gasto que contradecía a las políticas de ajuste estructural.

En cuanto al equilibrio entre ambos vectores, si bien se corroboró la existencia de actividades comprendidas en ambas líneas de acción, las acciones enmarcadas en la segunda *fuerza orientadora* fueron, sin duda, las preponderantes. Esta situación se explica a partir de la asimétrica valoración que los actores (nación / cada una de las provincias periféricas) asignaban a los elementos que entregaban y que recibían.

Las provincias ofrecían los votos de sus representantes en el Congreso Nacional, su disposición para aliarse con el oficialismo en la interna partidaria o para adherir a las líneas internas menos críticas del partido opositor, su apoyo a las políticas del gobierno central en los diferentes consejos federales (educativo, vial, de salud, etc.), el despliegue de una estrategia de exposición mediática acorde a los objetivos del gobierno central, etc.

Estos elementos, de utilidad acotada para las provincias periféricas, eran muy importantes para un gobierno central que precisaba acumular poder político para llevar adelante el proceso de ajuste estructural.

En lo que hace a plantear políticas de salvataje de las economías regionales per se o a través del Estado Nacional, existían una serie de factores que las hacían poco factibles. En este aspecto, cabe recordar que durante los '90, diferentes actores políticos y sociales consideraron -a veces, convencidos; otras, para no desentonar con las definiciones emanadas desde posiciones de poder- que las políticas neoliberales eran las únicas posibles. No fueron ajenos a este proceso, los cambios que se producían en la esfera política nacional; concretamente, la creciente aceptación, por parte de las principales fuerzas políticas opositoras, de las características generales del *modelo*.

Esto no significó la inexistencia de otras visiones de la realidad que contaran un cierto respaldo político, social e intelectual. Entre sus sostenedores había grupos que, honestamente, aspiraban a desarrollar otro tipo de políticas; pero, también, hubo sectores que hicieron de la oposición un recurso para presionar y luego negociar un lugar en el esquema de poder provincial.

En resumen, en el balance entre las visiones que apoyaban las políticas del gobierno central y las que se le oponían, casi siempre apareció como más atractivo conseguir fondos en la Nación que desarrollar acciones defensoras de la producción regional -cuya realización entrañaba enfrentar al gobierno federal-, destinadas a reconvertir a agentes económicos que, en muchos casos y aún con políticas de apoyo, se pensaba que tenían pocas chances de sobrevivir en el mediano plazo.

En cuanto a las partidas financieras o de bienes-programa -cuyos montos resultaban relativamente menores para el presupuesto federal-, cabe señalar que resultaron un determinante

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 112

de primer orden para la situación fiscal, económica, política o social de las provincias periféricas.

En la percepción de los ex funcionarios que brindaron su testimonio para desarrollar el caso de la provincia de San Juan, aparecen nítidos estos aspectos de la relación Nación-provincias. Así, casi todos ellos admitieron que la relación con el gobierno central fue primordial en sus gestiones y destacaron el papel que cumplió un acuerdo al máximo nivel (Presidente-Gobernador) como elemento que lubricó todo el espacio de articulación. Igualmente, aunque con menor ímpetu, subrayaron la importancia de entablar buenas relaciones entre funcionarios políticos de segundo orden y cuadros técnicos del gobierno central y de cada gobierno provincial para el adecuado desarrollo de las tareas cogestionadas.

En cuanto a la especificidad de las provincias del área periférica, la misma surge de:

a) La escala de transferencias extraordinarias. Dado el tamaño de las provincias, las transferencias requeridas para sostener el esquema descrito eran proporcionalmente menores y, consecuentemente, tuvieron un efecto marginal sobre la marcha del ajuste fiscal del Estado Federal.

b) La participación relativa en los procesos de ajuste. El menor peso relativo de estas economías dentro del agregado de provincias hizo que los retrasos en su ajuste estructural produjeran perturbaciones menores en el proceso general de reconversión del sector público.

c) La libertad de acción del gobierno provincial para negociar con el gobierno federal. El estilo de liderazgo, la forma en que se organiza la sociedad civil, los mecanismos *naturalizados* del funcionamiento del sistema político provincial, hicieron que la conducción política del Estado provincial tuviese que afrontar acotados costos políticos en su potencialmente zigzagueante política frente a la Nación. En todo momento pudo plantearse con libertad seguir al gobierno nacional u oponerse en virtud de haber llegado o no a acuerdos ventajosos.

Para el análisis de las fuerzas orientadoras provenientes de la sociedad regional, partimos de trabajar sobre las que, se consideraron, son sus tres principales elementos constituyentes:

- El conglomerado de actores ligados a las economías regionales.
- Los actores transregionales
- El conglomerado de actores ligados a la Administración Pública.

Con respecto a la actuación del conglomerado de actores sociales ligados a las economías regionales, un primer elemento a destacar es la creciente aparición del Estado Provincial dentro de su foco de interés.

Esta situación se origina en el despliegue de dos procesos simultáneos: 1. la desestructuración de la red de regulaciones y subsidios que gestionaba el Estado Federal, y 2. la transferencias de funciones estatales desde este mismo nivel de Estado a las provinciales. En virtud de estos dos elementos, perdió buena parte de sentido el referenciamiento de estos actores con el gobierno federal - ya que éste dejó de tomar decisiones clave para la economía regional – pasando a ser captado por instituciones provinciales.

Un segundo aspecto tiene que ver con la decisión estratégica de apoyar el ajuste en el ámbito nacional a cambio de transferencias extraordinarias, lo que implicó que las históricas economías regionales pasaran a ocupar un segmento marginal dentro de las prioridades del Estado Provincial, situación que se profundizó a partir de la crisis del tequila (1994-1995) cuando comenzaron a privatizarse los Bancos Provinciales, el último reducto de financiamiento para las economías regionales. Ya comentamos, pocas líneas atrás, las percepciones que sustentaron la asignación de escasa prioridad a este conglomerado de actores sociales.

En lo que hace a los actores transregionales, como ya vimos, ellos fueron los principales protagonistas de los emprendimientos exitosos desarrollados durante los '90. A diferencia de lo que ocurría con los demás segmentos de la economía provincial, estos grupos requerían providencias estatales (regímenes jurídicos, infraestructura, financiamiento, etc.) que se originaban en el ámbito del Estado Nacional. Por otro lado, y en virtud de procesos originados en el mercado mundial y favorecidos por condiciones propias del área periférica, estos emprendimientos tendieron a funcionar como enclave.

En resumen, los procesos de reconversión desestructuraron a las históricas economías regionales, a la vez que los nuevos emprendimientos carecieron de incentivos para vincularse con el resto de la sociedad regional, entre ellos el Estado provincial.

En este marco, y favorecida por las características socioculturales y el incremento del peso del Sector Público en la economía, se creó una nueva base política sostenida por un conglomerado de actores sociales que desplegaban su actividad en torno a las APPs.

Ello se hace patente al analizar las erogaciones provinciales, cuya evolución demuestra cómo estos actores se apropiaron de un segmento creciente del presupuesto. Igualmente, algunos elementos -por ejemplo, el nivel de participación en los paros nacionales y el nivel de afiliación sindical- parecen indicar que estos mismos grupos fueron los que desplegaron una mayor activación política. Una serie de datos en este sentido se presentaron en el Capítulo IV.

Esta presunción cobró mayor fuerza cuando al abordar el caso San Juan, se les pidió a los entrevistados que identificaran entre cuatro conglomerados de actores –los ligados a las

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 113

economías regionales, los transregionales, los ligados a la AP y otros- a aquellos que más influyeron en las decisiones de su actividad cotidiana. Sobre 25 respuestas obtenidas, 19 coincidían en señalar al conglomerado de actores ligados a la AP como los más influyentes.

Los diferentes grupos que integran el conglomerado de actores sociales ligados a las APPs tuvieron posturas cambiantes en las que influían situaciones del escenario político nacional, el color partidario del gobierno provincial (clave para posicionar a buena parte de los poderosos sindicatos de empleados estatales) y la especificidad histórica de cada coyuntura provincial.

La articulación del Estado provincial con estos actores no estuvo exenta de forcejeos. En torno a ella se generó una compleja relación con sus correspondientes luchas, intrigas, acuerdos y alianzas que respondían tanto a la puja por cuestiones sectoriales -fundamentalmente, por porciones del presupuesto público provincial- como a las disputas por el liderazgo del gobierno y de la política provincial.

Detrás de este esquema se intuye un hecho en cierto modo paradojal. Al organizarse la estructura política alrededor de las transferencias nacionales -y al ser éstas las que marcaban la dirección de su intervención en el ámbito nacional y los límites de las actividades provinciales- se produjo una sobrevaloración de las fuerzas orientadoras originadas en el gobierno central por sobre las originadas en la sociedad regional. En suma, una serie de hechos, como por ejemplo el debilitamiento de las economías regionales, neutralizó la autonomía lograda mediante los procesos de transferencias de funciones y de despliegue de las prerrogativas provinciales alrededor de la forma federal de gobierno.

El lugar de las Administraciones Públicas Provinciales

Se dijo que el Sector Público fue adquiriendo una incumbencia cada vez mayor en casi todos los órdenes de la vida de las regiones del área periférica. Este avance implicó un amplio despliegue de la APP encargada de asignar recursos que, por su volumen, fueron clave en el funcionamiento de la economía, la política y la sociedad provincial.

Los indicios recopilados parecen indicar que los espacios de la APP fueron ocupados a través de una modalidad de gestión basada en la lucha por la apropiación de crecientes porciones del presupuesto que luego se asignaban de manera clientelar y prebendaria. Dadas las condiciones imperantes en el área periférica, este esquema sirvió para mantener un cierto nivel de gobernabilidad, a la vez que fue útil para acumular poder por parte de grupos de funcionarios-cuadros políticos.

La profusión de prácticas clientelares y prebendarias provocó una desorganización general de los circuitos administrativos de las APPs. A lo largo del estudio se citó una importante cantidad de referencias puntuales y una serie de trabajos diagnósticos realizados por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial que confirman este diagnóstico.

Estas características de las organizaciones públicas no obstaculizaron el despliegue de la dominación política, en tanto no amenazaron las dos tareas cruciales para reproducir la configuración regional: conseguir del gobierno central la máxima cantidad de fondos y asignarlos sin desatar pujas que pusiesen en juego a todo el sistema.

Dichas tareas no requieren un aparato administrativo que funcione de acuerdo a norma. Es más, el propio manejo clientelar y prebendario tiende a desarmar los circuitos burocráticos, ya que precisa de la excepcionalidad para:

- nombrar en la APP a sus adictos, asignar arbitrariamente bienes-programa, hacer excepciones a regulaciones, etc.
- Personalizar las decisiones para acumular poder alrededor de esta forma de gestión.

Al estudiar el caso de la provincia de San Juan, el segmento relacionado con la actuación del sector público provincial resultó -tal vez- el más revelador. El relato de varios entrevistados desnudó la malla de relaciones que vinculaban capilarmente a la APP con la sociedad y el sistema político. Así, comentaron cómo las diferentes oficinas tendían a desarrollar su tarea rutinaria alrededor de una red de favores y señalaron las dificultades de quienes no la integraban para acceder a bienes y servicios públicos. De este modo, amplios segmentos de la población sólo podían acceder a ellos si se incorporaban como parte de esa red a través de un funcionario-cuadro político.

Estas redes capilares atraviesan amplios sectores de la población hasta llegar a la cúspide del poder político, conformando un verdadero sistema de gobernabilidad provincial que presenta alguna arista atrayente para gran parte de los actores regionales. Es que a pesar de lo agudo de la crisis -medida en términos de pérdidas de puestos de trabajo y desaparición de emprendimientos productivos- el incremento del gasto público permitió sostener un cierto piso en el nivel de actividad. Esto significó que muchas provincias periféricas tuvieran menor desocupación que las áreas centrales.

Visto desde la conducción del Estado, esta malla tuvo un particular atractivo: entre 1983 y 1999, más del 70% de los triunfadores en elecciones para gobernador realizadas en las catorce jurisdicciones del área periféricas pertenecía al oficialismo provincial.

Por último, al ser la propia APP sujeto de clientelismo -particularmente, en la incorporación y gestión de personal- se reforzó la posibilidad de manejarla personalizadamente y se hizo manifiesta la debilidad de su aparato burocrático.

Al actuar bajo estas lógicas, la APP reforzó las características periféricas del sistema económico, pues al contaminar con modalidades prebendarias gran parte de los circuitos mercan-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 114

tiles pulverizó su competitividad. De esta manera, liquidó la posibilidad de inversiones no atadas a este tipo de funcionamiento, incrementó la situación de enclave de los segmentos más modernos y entorpeció el surgimiento de otros segmentos de alta productividad.

Si bien muchos de los mecanismos descritos -APPs devenidas en *botín* de la lucha política, utilización clientelar del Estado- tienen puntos de contacto lo que sucede en provincias del área central y aún del Estado Nacional, las diferentes dimensiones relativas de las Administraciones provinciales hicieron que su accionar tuviese alcances y consecuencias más notorios.

Aunque esta investigación no llevó la instancia comparativa área central-área hasta la dimensión organizacional de la Administración Pública Provincial, no es difícil hipotetizar que ambas deben ser diferentes a partir de ser diferente la configuración de actores sociales de las respectivas sociedades regionales. En particular, se hizo notar que, existen en las área centrales relevantes segmentos sociales que se reproducen por fuera de las redes clientelares y que, por tanto, no se contaminan con estas prácticas. Otro elemento a destacar en esta diferenciación entre las APPs de las distintas áreas, es que el juego por el botín en la periferia puede ser llevado más allá de lo que es posible en las áreas centrales, en donde dicho juego encuentra su límite en el punto en que comienza a amenazar la capacidad para generar los excedentes que -por la vía del tributo- financian el gasto público.

En suma, muchos elementos citados en referencia a la sociedad, la economía, el Estado y la Administración Pública son parte de un estilo global que alcanzó a casi todos los ámbitos de Argentina. Pero en el área periférica existen elementos de *naturaleza* diferente, situaciones estructurales que pueden desplegarse en virtud de las características de estas sociedades, su economía y su Estado.

Para ir terminando con esta exposición de resultados, quiere resaltarse la fecundidad que tiene el modelo desarrollado para comenzar a comprender la situación de las provincias de las áreas periféricas. En especial, se considera que se han dado algunos pasos importantes en la tarea de clarificar la forma en que funciona el sistema político y el lugar de los Estados subnacionales en éstas áreas.

Asimismo, las conclusiones alcanzadas impulsan a repensar las perspectivas de análisis y las políticas que se desarrollan hacia este tipo de regiones. Por ejemplo, esta investigación muestra la inutilidad de efectuar transferencias fiscales aisladas de otras medidas que promuevan una reversión en la forma en que se aplica el gasto público. Una estructura como la existente procesa inyecciones extraterritoriales de recursos (transferencias financieras y de cogestión) sin modificar o -aún peor- profundizando su retraso relativo.

Del mismo modo, deja en claro la inutilidad de trabajar aisladamente sobre la esfera administrativa del Sector Público ya que su forma de funcionamiento está íntimamente ligada con el sistema político provincial. Mientras no se tome en cuenta esta relación, se operará sobre el síntoma y no sobre las causas... y así serán los resultados que se obtengan.

Quisiera hacer un último comentario a la luz de los hechos que ocurren mientras se escriben estas líneas. Estamos atravesando una crisis que fue catalogada como la más profunda de toda la historia Argentina y cuyo punto culminante fue la dramática sucesión de presidentes de fines del 2001. En estas circunstancias se ha roto un cierto equilibrio global, y la forma que se encuentre para reemplazarlo, si bien aún no se avizora, casi con seguridad hará variar el lugar de la periferia. En este sentido, tal vez esta investigación reedite la conocida metáfora acerca del búho de Minerva[148]: la situación que describimos sea parte del pasado.

Sea o no así, el objetivo de esta investigación - preguntarnos por los caminos que conduzcan a estas regiones a superar un atraso varias veces centenario - se mantiene vigente.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 115

ANEXO I

Características generales de los Estados Provinciales y de la organización federal de la República Argentina[149]

1. El Marco constitucional[150]

1.1. Características generales

La Constitución Nacional dedica buena parte de su contenido a demarcar las potestades y restricciones que tienen los gobiernos provinciales. En este sentido, un título de nuestra carta magna - el segundo - está íntegramente a este punto (Artículos 121º a 129º).

Las principales disposiciones referidas al papel de las provincias se encuentran en los artículos 1º, 5º, 121º y 122º.

El artículo 1º establece la forma federal de gobierno, mientras que el artículo 5º determina que los gobiernos provinciales se organizarán bajo el sistema representativo republicano.

El artículo 121º establece una suerte de subsidiariedad del Estado Nacional, que hace que sean facultades exclusivas de las Provincias todas aquellas no delegadas constitucionalmente en el gobierno federal. Esta situación se complementa con la determinación de las provincias como la entidad con el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (Artículo 124º).

El artículo 122º, por su parte, establece que las Provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan. La base de la autonomía esta dada por la capacidad de administración y el dictado de su ordenamiento jurídico. Esta cualidad provincial quedó definitivamente afirmada en la reforma constitucional de 1860, al suprimirse de la Constitución la necesidad de que fuera el Congreso Nacional quien aprobara las constituciones provinciales y al derogarse el sometimiento de los gobernadores provinciales al juzgamiento por parte de autoridades nacionales.

En el artículo 125º se enumeran una serie de acciones que las provincias pueden realizar, como por ejemplo, celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal. Este artículo también detalla otras acciones como las de promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, etc.

Estas acciones se plantean dentro de un marco general de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (Artículo 125º).

Los gobernadores de provincia además de tener a su cargo el nivel subnacional, son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la jurisdicción nacional (Artículo 128º).

Un elemento novedoso incorporado en la Constitución de 1994 es la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social. Estas regiones podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior del gobierno central y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal[151] o el crédito público de la Nación (Artículo 124º).

Dentro de las jurisdicciones subnacionales, vale la pena resaltar el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un régimen especial desde la reforma constitucional de 1994. El artículo 129º le reconoce autonomía y, en un diseño institucional parecido al de una provincia, le otorga facultades propias de legislación y jurisdicción y la elección directa de su jefe de gobierno y de su legislatura. En 1996 la ciudad se institucionalizó por medio de una Constitución de la Ciudad y de la elección de su Jefe de Gobierno y un año después reconvirtió el Poder Legislativo al reformar íntegramente el histórico Consejo Deliberante, hoy Legislatura de la Ciudad Autónoma.

Las Constituciones Provinciales, por su parte, se caracterizan por tener grandes parecidos entre sí y adecuarse a las reformas de la Constitución Nacional, a la que, deben subordinarse (Artículo 5º y 123º). Esto no impide que algunas constituciones provinciales contengan prescripciones particulares. Por ejemplo, las Constituciones de La Pampa y Catamarca prevén en forma expresa la responsabilidad del Estado por los actos y hechos de sus agentes.

1.2. La articulación Nación - Provincias en la Constitución Nacional

Diferentes artículos de la Constitución Nacional se dirigen a regular las articulaciones entre el Estado Nacional y las Provincias. Estas articulaciones, según lo desarrollado por Cassagne (1998: 441 – 445), pueden clasificarse bajo tres tipos diferentes:

- Articulaciones alrededor de facultades **concurrentes** entre la Nación y las Provincias. Los artículos 125º y 75º Inciso 18º de la Constitución Nacional dan facultades a ambos niveles de gobierno para promover "la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables (...) la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros". En resumen, constitucionalmente, ambos niveles tienen incumbencia en las tareas tendientes a promover el desarrollo económico.
- Articulaciones que, sin contradecir la autonomía provincial, generan una **subordinación** del nivel estadual frente al Estado Central. Esta subordinación se manifiesta en virtud de que los Estados regionales se someten a los principios básicos de la organización nacional, ello dado que el Estado Federal es el titular de la soberanía y prevalece en definitiva sobre las pro-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 116

vincias. Un caso particular de esa subordinación se observa en el caso de las facultades concurrentes, en donde en caso de conflicto prevalece la decisión nacional (Artículo 31º de la Constitución Nacional).

- Por último se observan articulaciones Nación – Provincias en términos de **inordinación**. Este tipo de relaciones expresa que tanto la Nación como las Provincias integran un solo país, generándose atribuciones a las Provincias para que estas participen en la formación de la voluntad nacional. Dentro de este esquema, los gobernadores no sólo tienen a su cargo el ejecutivo provincial, sino que también son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes (Artículo 128º de la Constitución Nacional). Esto no los hace funcionarios nacionales ni subordinados del Presidente de la Nación, ya que la autonomía provincial impide la configuración de una relación de subordinación jerárquica. Otra relación emblemática de inordinación es la que se observa en la Cámara de Senadores de la Nación, que es un poder federal compuesto por representantes provinciales.

A título de ejemplo, veamos a continuación los principales casos en donde la Constitución Nacional regula específicamente la articulación entre el Estado Nacional y las Provincias:

- Existen toda una serie de acciones que las provincias no pueden realizar, ya que han delegado tales tareas a la Nación. Por ejemplo, no pueden expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado, etc. (Artículo 126º).

- Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella (Artículo 127º).

- Se establece que al 1º de Enero de 1997 se deberá promulgar una ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias (artículo 75º).

- No puede haber transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la Provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso (artículo 75º).

- El Congreso puede disponer la intervención federal a una provincia o al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 75º). El presidente de la Nación tiene la atribución de decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, debiendo convocarlo para el tratamiento de esta acción (artículo 99º).

- Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación (artículo 116º – se amplía este análisis más adelante en el punto 2.3 de este anexo).

1.3. Las provincias en el parlamento nacional

1.3.1. Senadores y diputados

El Senado de la Nación es la cámara territorial de la República Argentina, el lugar en donde formalmente el poder político provincial encuentra representación en el ámbito del Estado Federal.

Según prescribe la Constitución Nacional, el Senado está compuesto por tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos (Artículo 54º). Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, siendo reelegibles indefinidamente (Artículo 56º).

El Senado de la Nación fue una de las instituciones que mayores cambios tuvo dentro del nuevo articulado desarrollado por la Constitución del año 1994. Su reforma fue una moneda de cambio otorgada por el PJ a cambio que la UCR aceptara la reelección presidencial.

Las reformas se dirigieron a establecer la elección directa Senadores – antes de la nueva constitución muchos jurisdicciones lo elegían a través de las legislaturas provinciales – y a la incorporación de un Senador por la minoría. Con esta última media, la UCR buscaba mitigar el dominio histórico del PJ sobre la Cámara Alta. Particularmente, trataba de evitar que este partido contara con las dos terceras partes de los representantes, lo que implica – en virtud de lo que establece el Artículo 81 de la Constitución Nacional para la sanción de leyes – el virtual dominio de la agenda parlamentaria.

Más allá de estas razones, pesaba también la percepción de una institución en crisis. Desde el retorno de la democracia, el Senado había estado sospechado de corrupción, venalidad, clientelismo. Algunos pensaron que esta característica estaba ligada a que los Senadores eran electos por métodos indirectos, lo que les restaba responsabilidad frente a los ciudadanos de las provincias. Con elecciones directas, los votantes tendrían una herramienta para castigar a los dirigentes corruptos o incapaces, elevando la calidad de la representación.

En lo que hace a la Cámara de Diputados de la Nación, se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires a simple pluralidad de sufragios (Artículo 45º). Los diputados duran en su representación por cuatro años, y son reelegibles (Artículo 50º).

El número de Senadores Nacionales y Diputados Nacionales a ser elegidos por cada Provincia, como así también por cada área geográfica se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 1. Senadores Nacionales y Diputados Nacionales por Provincia

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 117

Distrito	Sen.	Dip.	Distrito	Sen.	Dip.
Buenos Aires	3	70	Catamarca	3	5
C. de Buenos Aires	3	25	Chaco	3	7
Córdoba	3	18	Corrientes	3	7
Santa Fe	3	19	Entre Ríos	3	9
Total Centrales	*12*	*132*	Formosa	3	5
			Jujuy	3	6
Chubut	3	5	La Rioja	3	5
La Pampa	3	5	Mendoza	3	10
Neuquén	3	5	Misiones	3	7
Río Negro	3	5	Salta	3	7
Santa Cruz	3	5	San Juan	3	6
T. del Fuego	3	5	San Luis	3	5
Total Despob.	*18*	*30*	S. del Estero	3	7
			Tucumán	3	9
			Total Periféricas	*42*	*95*

Fuente: Base de datos ProvInfo (2003)

1.3.2. Representación desproporcionada de las provincias en el Parlamento Nacional[152]

Se habla de representación desproporcionada en los casos por los que - en algún sentido – se rompe el principio republicano de "un hombre un voto". Por lo general este tipo de situación tiene el objetivo de sobrerrepresentar - y así proteger - minorías culturales, raciales, lingüísticas o territoriales. Existe un acuerdo general en sostener que el fenómeno de representación desproporcionada tiene importantes consecuencias en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Por regla general, las Cámaras territoriales de los países federales suelen tener un importante nivel de representación desproporcionada, ya que suelen dar igual cantidad de escaños a todos los Estados que son miembros de la federación. Como es lógico deducir, esta situación genera una sobrerrepresentación de los territorios con menor volumen de población.

El fenómeno de la representación desproporcionada es bastante notorio en el caso de la República Argentina, cuya desproporcionalidad involucra la existencia de electorados sobrerrepresentados como subrrepresentados.

La Cámara territorial de nuestro país – el Senado de la Nación - se conforma con tres representantes por cada una de las provincias, independientemente de la cantidad de población o de las características de cada territorio. Así, considerando las Provincias con mayor y menor población, Buenos Aires coloca un senador cada 4.570.582 pobladores, mientras que Tierra del Fuego elige un representante ante el Senado cada 33.287 habitantes. Esto significa que, en las votaciones por senador, un voto en Tierra del Fuego equivale a más de 137 votos realizados en la Provincia de Buenos Aires.

Un estudio desarrollado en el trabajo de Samuels y Snyders (2001), midió la desproporcionalidad en las Cámaras Altas de 25 países, llegando a la conclusión de que el Senado de la República Argentina es la Cámara de mayor representación desproporcionada. Independientemente de las derivaciones de esta situación, la misma no es más que una consecuencia del poblamiento desigual del territorio nacional.

Tales apreciaciones no pueden hacerse extensivas a la Cámara baja Argentina - "Diputados de la Nación" – en donde también se verifica la existencia de un cierto nivel de representación desproporcionada.

Esta situación se debe a que el decreto ley 22.847/83 - que establece las reglas electorales para las elecciones nacionales - fijó un piso mínimo de cinco diputados por cada provincia. Esto genera un nivel de representación desproporcionada que no es trivial. Volviendo a considerar las provincias seleccionadas para ejemplificar el caso de los Senadores, en la provincia de Buenos Aires se eligen 70 diputados, lo que hace un diputado cada 195.882 habitantes. Por su parte, Tierra del Fuego, en virtud del piso mínimo envía cinco diputados a la cámara baja, lo que significa un diputado cada 19.972 habitantes. En resumen, cada voto en Tierra del Fuego equivale a 10 votos de Buenos Aires.

La representación desproporcionada de la Cámara Baja de la República Argentina es, según el estudio citado, la de mayores dimensiones para el caso de un país federal y la duodécima dentro del total de la una muestra, la que comprende setenta y cinco países.

La combinación de estos dos aspectos, esto es, la existencia en la Cámara de Senadores y de Diputados de un importante grado de sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, hacen que la Argentina sea uno de los países en donde este fenómeno adquiere mayores dimensiones.

A continuación se presenta la cantidad de electores que se precisan para elegir senadores y diputados en cada una de las áreas de la República Argentina (Cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2. Senadores Nacionales y Diputados Nacionales por área y por población

Distrito	Sen.	Dip.	Población	Sen X Población	Dip. x Población
Total Centrales	132	12	22.752.441	172.367	1.896.037
Total Periféricas	95	42	10.833.774	114.040	257.947
Total Despob.	30	18	2.085.677	69.523	115.871
Total País	**257**	**72**	**35.671.892**	**138.801**	**495.443**

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base de datos ProvInfo (2003)

2. Principales elementos institucionales de los gobiernos provinciales

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 118

2.1. El ejecutivo: papel, composición y forma de elección

El poder ejecutivo de las Provincias está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, llamado Gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración de la provincia. Desde el punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del Presidente de la República, y de igual manera, desde lo formal y lo real, replican a escala provincial el presidencialismo de nuestra Constitución y forma de gobierno.

Los gobernadores, mientras ejercen el cargo, no pueden ser enjuiciados ante el Poder Judicial de la Nación. Para ello deben ser destituidos de su cargo mediante juicio político llevado adelante por la legislatura provincial.

A semejanza del nivel nacional, en las elecciones provinciales se elige una fórmula compuesta por gobernador y vicegobernador. Este último encabeza la sucesión de gobierno en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juicio político o destitución del Gobernador. El Vicegobernador no pertenece, en lo formal, al ejecutivo provincial, pero suele participar de las reuniones de gabinete y ser uno de los personajes clave del gobierno provincial.

A cargo de las diferentes organizaciones de la Administración Pública se encuentran los gabinetes provinciales, conducido por el gobernador y conformados por Ministros y Secretarios de rango ministerial. Este gabinete, que replica en buena parte la modalidad de trabajo del gobierno central, es en los hechos el equipo de trabajo que conduce el Sector Público Provincial.

2.2. El legislativo provincial

Se vio en el punto 1. que las Provincias tenían el derecho de darse sus propias instituciones (Artículo 122º), en el marco de la Constitución Nacional (Artículos 5º y 123º). Va de suyo que de esto implica la reproducción de los tres clásicos poderes republicanos, entre ellos el parlamento.

El Poder Legislativo de las Provincias es uno de los lugares en donde es más notorio que la organización de los poderes republicanos es una prerrogativa provincial. Así, por ejemplo, hay parlamentos provinciales unicamerales y bicamerales; en estos últimos la cámara de diputados responde al pueblo de la provincia (elegidos por sistema proporcional con la provincia como distrito único) y la de senadores a los municipios (una determinada cantidad de senadores por cada uno de ellos). Sin embargo también se observan sistemas mixtos, como el de la Provincia de San Juan, cuyo parlamento, si bien es unicameral, cuenta con diputados proporcionales (de acuerdo al porcentaje de votos en toda la provincia) y diputados municipales (de acuerdo a la lista ganadora en el departamento). Igualmente, cada provincia tiene, en cada parlamento, diferente cantidad de legisladores, procesos de aprobación de leyes, periodos ordinarios de trabajo, reglamentos, facultades, etc.

Todas las jurisdicciones admiten la reelección de sus parlamentarios, pero algunas ponen límite a una reelección indefinida. Por ejemplo Formosa, después de una primera reelección, el diputado en cuestión no puede volver al parlamento por un periodo de cuatro años.

Por lo general (salvo el caso de Tucumán y Santiago del Estero) el Vicegobenador provincial es presidente del Parlamento. En el caso de sistemas bicamerales, al menos de una de las Cámaras.

La duración de los mandatos de los parlamentarios es de cuatro años. La mayoría de las provincias tienen cláusulas de renovación bienal de la mitad del parlamento. Otras lo renuevan totalmente cada cuatro años, y el Senado de la Provincia de Corrientes se renueva por tercios cada dos años.

En general, y como reflejo de prácticas y tradiciones de larga data en el país, que concentran poder en la cabeza del Poder Ejecutivo las legislaturas tienen, dentro de la política y la administración pública provincial, un peso menor que el que podría deducirse de las prerrogativas que las diferentes Constituciones Provinciales les asignan. Así, en los hechos, cuentan con un poder acotado, generalmente subordinado a la iniciativa del Gobernador.

2.2. El Poder Judicial Provincial[153]

La Constitución Nacional establece la existencia de dos estructuras judiciales que marchan conjuntamente: la justicia nacional y las provinciales, teniendo ambas origen constitucional: la primera en el artículo 108º y las segundas en los artículos 5º, 75º inciso 11 y 121º.

La existencia de dos órdenes u órganos jurisdiccionales podría suscitar conflicto, por lo que se ha determinado la supremacía de la ley federal. Pero esta supremacía, en virtud del principio de subsidiariedad del Estado Nacional y del artículo 116º que fija la incumbencia del nivel central sólo en los casos que le estén asignados por la Constitución Nacional, hace que la competencia del Poder Judicial Provincial sea amplísima. Esto es, la jurisdicción federal es excepcional.

Conviene agregar un párrafo a esta relación, si bien la Ley Nº 48 establece que los jueces provinciales y demás autoridades de las provincias deben cumplir los encargos de los jueces federales, esto no significa que la jurisdicción federal puede cercenar las autonomías locales. En este sentido, la Corte Suprema y los tribunales inferiores de la jurisdicción nacional no constituyen en principio órganos de control de las provincias.

Como en el caso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial tiene las características que cada Constitución Provincial y normas complementarias determine. Es común que las características del tribunal superior – equivalente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación – estén fijadas por las respectivas constituciones provinciales, mientras que leyes pro-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 119

vinciales estructuran y regulan las cuestiones referidas a los tribunales inferiores.

Por lo general los jueces son nombrados bajo diferentes mecanismos que involucran a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Provincial. En los últimos años varias provincias han incorporado la figura del Consejo de la Magistratura, conformado por integrantes de los tres poderes del gobierno y por representantes gremiales de los abogados.

Por ejemplo, la Provincia de San Luis, establece un Consejo de la Magistratura integrado con miembros del Superior Tribunal, representantes de los legisladores, representantes de los abogados y representantes del Poder Ejecutivo. Este Consejo de la Magistratura propone en terna los magistrados de los Tribunales Inferiores y los funcionarios del Ministerio Público. Dentro de esta terna, el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, designa al funcionario en cuestión (artículos 196º y 197º de la Constitución de la Provincia de San Luis).

3. Las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

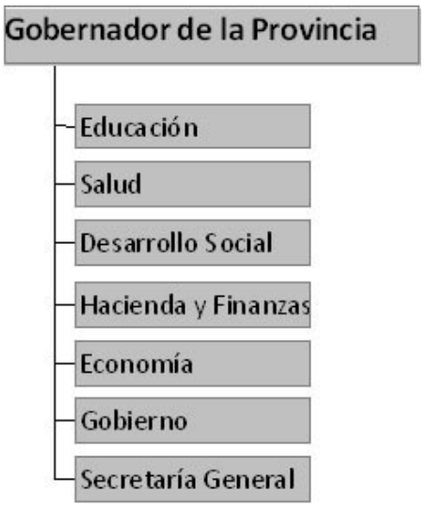
Con algunas diferencias menores, los Sectores Públicos Provinciales presentan estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional, característica en la mayoría de las Administraciones Públicas. Así, las principales funciones de las APP tienen como contrapartida un Ministerio, una Secretaría de rango Ministerial o un Organismo Descentralizado.

En la Figura Nº 1 se presenta un organigrama tipo de las Administraciones Provinciales, el que tiende a repetirse, con mínimas variaciones en todas las jurisdicciones. Cabe acotar que muchas veces los cambios a este modelo de estructura orgánica son inducidos por cambios en el nivel nacional que producen modificaciones en cadena en muchas provincias.

Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurría en los '80, casi no existen Ministerios de Obras Públicas, situación que se hizo cada vez más común a partir de cambios en este sentido en la Administración Nacional. Las otrora importantes estructuras de este tipo en casi todos los casos han pasado a ser Secretarías del Ministerio de Economía.

Igualmente es dable destacar que varias jurisdicciones han creado Secretarías de Seguridad, sacando la policía del ámbito del Ministerio de Gobierno. Por último se hace notar que en algunas provincias, Economía y Hacienda funcionan como una única jurisdicción, replicando una vez más el esquema nacional, que junto a los procesos de ajuste ha tendido a incrementar la importancia de las funciones hacendarias.

Figura Nº 1. Organigrama Tipo de las Administraciones Públicas Provinciales. Década del '90



El peso relativo de las jurisdicciones que muestra este organigrama, esta dado por la preeminencia del control de los recursos por parte de economía, y como veremos en términos presupuestarios, en el mayor gasto por finalidad y función que tienen cuatro sistemas de gran complejidad, implantados en una amplia extensión geográfica y que cumplen tareas consideradas fundamentales para el Sector Público: salud, bienestar social, educación y seguridad.

Cuadro Nº 3. Ejecución Presupuestaria por Finalidad. Consolidado 24 Jurisdicciones. En % - Año 1997

Finalidad y Función	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	$	%
Administración Gubernamental	8.152,8	24,9
Servicios de seguridad	2.675,7	8,2
Salud	3.693,5	11,3
Promoción y asistencia social	1.536,5	4,7
Seguridad social	617,8	1,9
Educación y cultura	9.334,9	28,5
Ciencia y técnica	27,1	0,1
Trabajo	73,6	0,2
Vivienda y urbanismo	1.352,7	4,1
Agua potable y alcantarillado	414,4	1,3
Otros servicios urbanos	292,6	0,9
Servicios económicos	3.506,0	10,7
Deuda pública	1.052,2	3,2
TOTAL	**32.729,9**	100,0

Fuente: ProvInfo, 2003

Desglosando estos valores consolidados, se observan diferencias sustanciales en la incidencia porcentual de ciertas funciones en virtud de causas estructurales o a la forma en que se contabilizan las partidas. Un ejemplo del primer caso son los guarismos referidos al sector salud en la Ciudad Autónoma de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 120

Buenos Aires, ostensiblemente mayores que en el resto de las Provincias. Esta situación se origina en que la red de hospitales de la ciudad constituye un centro de referencia y derivación para el resto de los efectores del país. Un ejemplo del segundo caso está dado por la forma en que se registra el gasto salarial del personal administrativo de los subsistemas de educación, salud y seguridad. Algunas jurisdicciones contabilizan este gasto como parte de cada uno de los subsistemas y otras lo asignan al rubro "Administración Gubernamental".

Realizando un breve comentario de cada sistema, vemos que el sistema educativo fue un punto neurálgico de las administraciones provinciales durante la década pasada, ya que concentra un alto nivel de recursos y ha sido atravesado por un importante grado de conflictividad. Este sistema concentra toda la oferta educativa pública y es el encargado del seguimiento de la oferta privada (exceptuando el nivel universitario). Tiene a su cargo los niveles pre-primario, primario, secundario, terciario no universitario y de educación especial.

En el sistema de salud la tarea que demanda mayores esfuerzos es la administración de la red de efectores, cuya organización tiene una estructura piramidal. En su cúspide jerárquica se encuentra el hospital provincial de máxima complejidad, que generalmente se encuentra en la principal ciudad de la jurisdicción y que tiene, por si sólo, un peso determinante en todo el sistema hospitalario.

Paralelo a esta estructura existen áreas de planificación del sistema y de desarrollo de programas de prevención. La complejidad de la red de efectores, las urgencias por las que pasan, las presiones de los diferentes actores sociales involucrados en el sistema, hacen que estas áreas tengan un desarrollo mucho menor que el aconsejable.

El sistema de seguridad también ocupa un lugar importante en la estructura organizativa provincial, generalmente dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno. Durante algunos años que este sector pasó casi inadvertido pero, diferentes hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y con la incapacidad de las policías provinciales para frenar el incremento de los índices de delictuosidad, han determinado que se estén analizando políticas de profunda reforma y fortalecimiento institucional para las policías provinciales.

Con una relevancia similar a la del sistema de salud, se organiza el sistema de desarrollo social (promoción y asistencia social, trabajo, vivienda y urbanismo, etc.). Los diferentes organismos ocupados en estos temas, se dedican fundamentalmente a la implementación de programas financiados desde la órbita nacional. Pocas provincias tienen programas propios y las que los tienen carecen del alcance y penetración de los provenientes de la órbita nacional.

Una unidad fundamental de la organización provincial es el Ministerio de Hacienda, que contiene básicamente tres áreas; la que realiza el seguimiento y negocia transferencias desde el nivel federal, la que hace seguimiento del gasto (Hacienda propiamente dicha) y la que genera ingresos tributarios (Dirección de Rentas). El área de Hacienda, adicionalmente, funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración.

Otro bloque de funciones tienen que ver con las tareas de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva y la construcción y mantenimiento de la infraestructura pública. Dentro de este espacio se encontraban las empresas públicas provinciales. Sin embargo, y en virtud de los procesos de ajuste estructural y privatizaciones, se ha producido una reducción en el peso y jerarquía de estas oficinas. En particular debe destacarse la notoria baja de personal de las direcciones de Arquitectura que, dedicadas a la Obra Pública, solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de empleados de toda la Administración Provincial.

Por último, las tareas más ligadas a la coyuntura político partidaria y la relación con el Parlamento Provincial son llevadas adelante por el Ministerio de Gobierno, el Vicegobernador y el Secretario General de la Gobernación. Este último funciona como mano derecha del Gobernador en el gabinete.

La organización federal ha ido evolucionando hacia una forma "cooperativa". Esta modalidad que adquiere la forma federal se caracteriza por hacer compartir a los diferentes niveles (nacional, estadual y municipal) la responsabilidad en la realización de procesos clave del Sector Público, bajo el paraguas institucional de instrumentos que facilitan la participación de todos los poderes afectados utilizando criterios de interconexión. Aunque hay diferencias de grado, todos los federalismos actuales consolidados tienden hacia una modalidad coordinada (Aja, 2000: 38/9 y Vergottini, 1986: 65).

Esta forma cooperativa tiene su correlato en el espacio administrativo, promoviendo una estrecha cercanía de trabajo entre unidades del gobierno central y de los gobiernos provinciales.

En el sector educación, por ejemplo, el gobierno central se reserva la conducción estratégica del sistema y apoyos puntuales en segmentos específicos (v.g. el plan social educativo, también ejecutado descentralizadamente), el segmento provincial la gestión del sistema educativo y el municipal, apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a población escolar de menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a la particular relación entre cada provincia y sus municipios.

El órgano coordinador de este sistema es el Comité Federal de Cultura y Educación (COFEC), cuyo presidente es el Ministro de Educación Nacional y en el que son miembros todos los Ministros de Educación Provinciales. El COFEC elige un Secretario Permanente por consenso de todos sus miembros. Si bien esta institución tiene muchos años de trabajo, recién en la última década ha dejado de tener una existencia simbólica, para ser una caja de resonancia de los problemas clave del sec-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 121

tor. Por ejemplo, la aprobación de los contenidos básicos comunes de la enseñanza polimodal pudo ser aprobada recién cuando el COFEC dio un dictamen favorable al proyecto nacional.

Órganos de coordinación similares se observan en el sector Salud, Seguridad, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo de la Economía, Vialidad, Función Pública, etc.

4. El presupuesto Provincial

4.1. Los ingresos

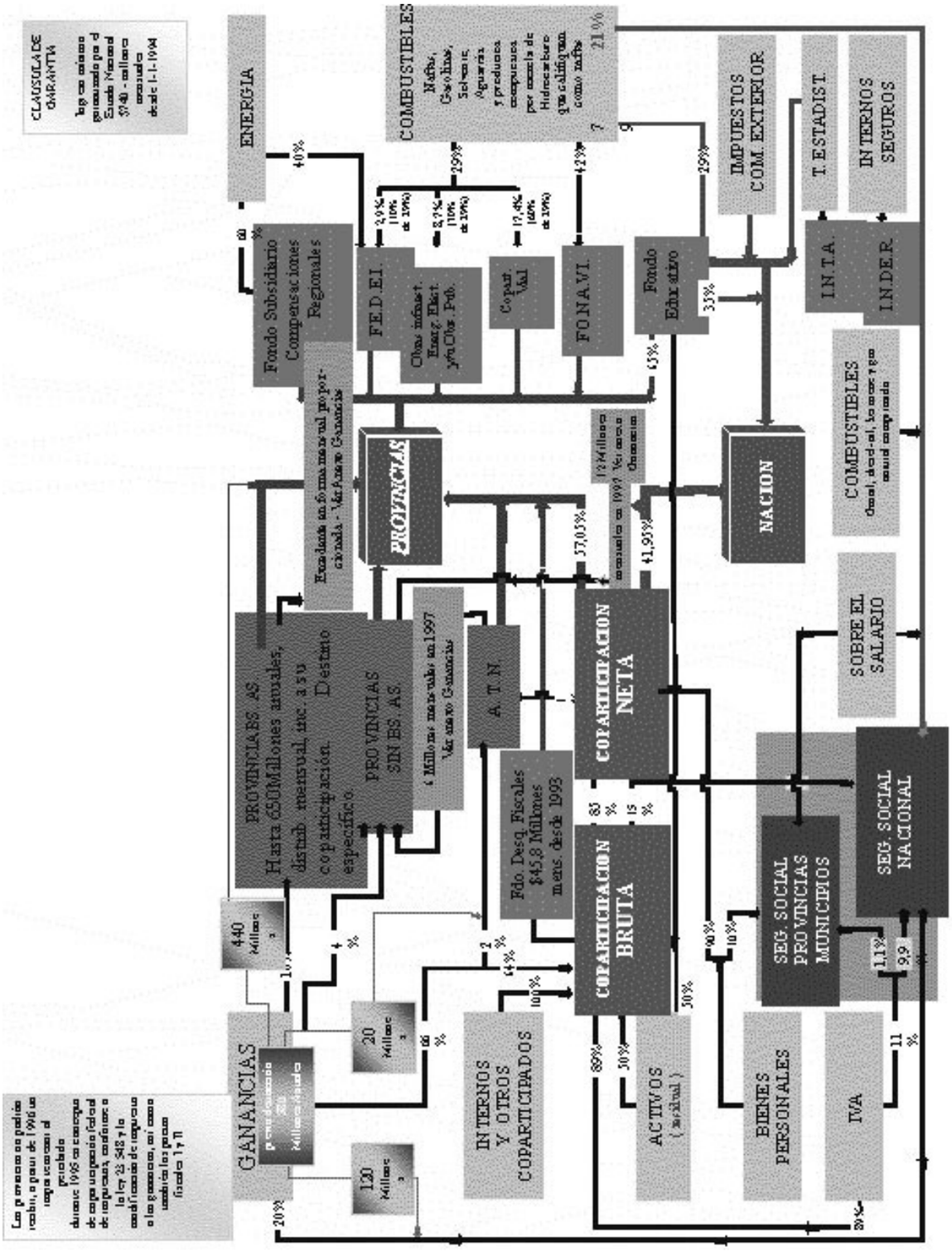
Una primera división de los ingresos provinciales se establece entre aquellos originados en las transferencias desde el nivel nacional y los ingresos originados en la propia provincia. Si bien se trata de dos sistemas que trabajan de manera autónoma, son necesariamente interdependientes, ya que el espacio productivo sobre el que obtienen los recursos se encuentra necesariamente superpuesto.

4.1.1. Las transferencias financieras desde la órbita federal[154]

En la Argentina existen diferentes tipos de partidas en concepto de transferencias fiscales producto de un proceso de continuas negociaciones políticas. La estructura que determina los contenidos de estas partidas conforman un todo ininteligible que en la jerga se conoce como “el laberinto”, el que es presentado en la Figura Nº 2. En “el laberinto” se detallan los diferentes conceptos transferidos y cuál era la forma en que se financiaban las distintas partidas en el año 1997.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 122

Figura Nº 2. Asignación de Recursos Tributarios Nacionales.
Análisis Formación de la Masa Coparticipable – Distribución.



Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 123

Dentro de este complejo entramado, la coparticipación federal es la principal partida de transferencias, involucrando más del 60% del total de las transferencias financieras.

El régimen de coparticipación se origina en los años '30 cuando la parálisis del comercio internacional, inducida por la crisis mundial, hace descender agudamente los ingresos del nivel nacional que históricamente se habían sustentado en gravámenes aduaneros.

El régimen de Coparticipación vigente está regulado por la ley Nº 23.548 que distribuye primariamente un 42% para la Nación, un 57% para las Provincias y un 1% a un fondo para atender situaciones de emergencia, el que es manejado por el gobierno federal.

El 57% que le corresponde a las Provincias es, a su vez, prorrateado entre las diferentes jurisdicciones sobre la base de coeficientes fijos. Estos coeficientes, si bien tomaron en cuanta los niveles históricos de las transferencias financieras, fueron fruto de arduas negociaciones políticas que se llevaron adelante en el proceso de aprobación de la ley 23.548.

Como se vio en la Figura Nº 2 existen múltiples correcciones a la ley de Coparticipación Federal, las que han desvirtuado los guarismos originales de distribución primaria y secundaria. Además de esta falta de cumplimiento de lo prescripto por la norma, el régimen vigente presenta una serie de deficiencias:

- Un nivel de complejidad que lo hace ininteligible
- No esta basado en registros objetivos, lo que le quita legitimidad, y castiga a algunas provincias que no tuvieron peso político en el momento de discusión de la ley 23.548
- Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción
- Deja muy pocas potestades tributarias en manos de las provincias
- Fue reformulado innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional
- No promueve conductas fiscales responsables, al no generar contraprestaciones para las jurisdicciones que tienen una posición ventajosa

En los capítulos III y IV del cuerpo principal de la investigación se han trabajado estos temas desde perspectivas de largo plazo y de la diferente situación de las Provincias del área periférica con respecto a las provincias del área central.

4.1.2. Los ingresos de origen provincial

Una primera división de los ingresos provinciales se establece entre aquellos originados en las transferencias desde el nivel nacional y los ingresos originados en la propia provincia.

Si bien se trata de dos sistemas que trabajan de manera autónoma, son necesariamente interdependientes, ya que el espacio productivo sobre el que obtienen los recursos se encuentra necesariamente superpuesto. Esto hace que los ingresos provinciales deban verse a la luz de la distribución de potestades tributarias Nación – Provincias y del régimen de coparticipación de impuestos.

A grandes rasgos los principales recursos de carácter tributario recaudados por los estados provinciales en Argentina se originan en los siguientes impuestos:

- ingresos brutos: imposición a las ventas brutas con una base similar a la del impuesto al valor agregado pero que, al gravar los valores brutos, se piramida
- inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades (en algunos casos es cobrado por los municipios)
- sellos : grava el registro de los contratos y otros actos legales
- automotor: imposición al patentamiento de los vehículos (en algunos casos es cobrado por los municipios)

Según la visión casi unánime de los especialistas, la estructura impositiva provincial presenta varios problemas. En primer lugar, existe un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de superposición entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones. La falta de correspondencia fiscal tiende a producir el denominado fenómeno de "Ilusión fiscal": la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. De esta forma, la autoridad encargada de las erogaciones no asume el costo político del financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del "objetivo a lograr" (Porto, 1990: 67 y 74).

Una parte importante de esta falta de correspondencia fiscal se explica por las escasas potestades tributarias de las provincias, las que no son suficientes para financiar las tareas de las que son responsables.

En cuanto a los tributos en sí, en el cuadro siguiente se observa la recaudación obtenida para cada uno de los principales tributos en el consolidado de 24 provincias, destacándose dentro del mismo el importante peso del impuesto a los ingresos brutos.

Cuadro Nº 4. Ingresos tributarios provinciales – por tipo de impuesto. Consolidado 24 Jurisdicciones. Año 1997
Fuente: ProvInfo, 2003

Impuestos	Consolidado24 Jurisdicciones	
	$	%
Ingresos Brutos	6.010.639	55,16
Sellos	1.812.285	16,63
Automotor	942.932	8,65
Inmobiliario	925.329	8,49
Otros	1.206.035	11,07
TOTAL	**10.897.220**	**100,00**

De esta lista de impuestos, los dos de mayor volumen son

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 124

considerados perniciosos para la actividad económica. El principal (por volumen) impuesto provincial, ingresos brutos, es considerado un tributo negativo para la economía, ya que premia las actividades de menor elaboración o realizadas por firmas integradas. En efecto, al ser un impuesto que grava todas las transacciones por el total del monto involucrado, premia a aquellos bienes que han tenido, antes de llegar al consumidor final, una menor cantidad de operaciones de compra – venta intermedias.

Otro tributo perjudicial para la actividad económica es el impuesto a los sellos, que grava el registro de los contratos y otros actos legales, castigando aquellas actividades que requieren mayores actos jurídicos. En suma, este impuesto como el de Ingresos Brutos, viola el principio de neutralidad, esto es, aquél que sostiene que los tributos no deben afectar precios relativos. Por otro lado tiene un efecto contraproducente al poner una prima a las actividades que se realizan sujetas a derecho, premiando de esta manera a las actividades que operan por fuera de estos circuitos.

Por último, los ingresos producidos por los impuestos inmobiliario y automotor generan ingresos menores a los que podría esperarse dado la base imponible. De todas formas, y si bien pueden incrementarse notoriamente con una mejor administración y control, aún considerando una máxima recaudación potencial son a todas luces insuficientes para sostener el nivel de gasto de las administraciones provinciales.

Dentro de este registro consolidado, se observan guarismos muy diferentes, de acuerdo a la provincia que se trate. Igualmente, es muy diferente el peso de estos tributos dentro de la estructura general de ingresos. Así, en el año 1997, en el área central los ingresos por tributos provinciales representaban el 52% de los ingresos corrientes, mientras que en el área periférica este guarismo apenas superaba el 15% (ProvInfo, 2003).

4.2 El gasto por clasificación económica

Analizando ahora los rubros hacia los cuales se dirigen las erogaciones provinciales es de observar el importante nivel de asignación hacia el gasto corriente. En una alta proporción este gasto se asigna al pago de salarios públicos, tanto desde la propia partida de personal, como a través de una serie de torsiones contables que hace que otras partidas presupuestarias terminen teniendo como destino el financiamiento de la planta de empleados públicos. Por ejemplo, en la provincia de San Juan se detectó que por la partida llamada "Plan de Obras Públicas" – asignada a la cuenta "gasto de capital" - se pagaba el sueldo de personal que, si bien formalmente figuraba trabajando en la Dirección de Arquitectura, ocupaba puestos administrativos en diferentes lugares del Estado sanjuanino.

Otro ítem que compone el gasto corriente es el gasto en Bienes y Servicios no personales. Este rubro es muy heterogéneo y comprende desde el gasto de funcionamiento y pago de servicios (electricidad, teléfono, artículos de oficina, etc.) hasta los inherentes a las diferentes funciones específicas que cumplen las distintas áreas de la Administración Pública (insumos de oficina para toda la administración, alimentos para el área de desarrollo social, material didáctico para educación, por citar sólo algunos ejemplos). Dentro de estos es de destacar el importante nivel de gasto que exige la red hospitalaria – especialmente medicamentos -, que es la que ejecuta la mayor proporción de esta cuenta.

En el quehacer cotidiano de las diferentes Administraciones Públicas Provinciales se sufre una continua falta de elementos mínimos para su funcionamiento rutinario (papel, bolígrafos, tintas para impresora, carpetas, etc.), lo que está ligado a un bajo nivel de gasto en este rubro y la existencia de circuitos de compras contaminados con prácticas poco transparentes.

En cuanto al gasto en la deuda pública (en el gasto corriente se contabilizan los intereses) en el año 1997 su peso, si bien creciente, era bastante marginal.

Analizando el gasto de capital, hay que resaltar el bajo peso proporcional, tomando en cuenta que las provincias han quedado a cargo de la casi totalidad de la infraestructura pública.

Una importante cantidad de recursos se ejecutan bajo el rubro de "Transferencias". Dentro de ellas se destacan las correspondientes al "Sector Público" que comprenden partidas dirigidas a los Municipios, la educación privada y cubrir el déficit del sistema de previsión social, en aquellas provincias que lo no han transferido al gobierno federal.

Cuadro Nº 5. Ejecución Presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto. Consolidado 24 Jurisdicciones. Año 1997

Fuente: ProvInfo, 2003

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 125

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones
I. INGRESOS CORRIENTES	**30.771.776**
. Tributarios	27.225.895
. Otros ingresos corrientes	3.545.880
II. GASTOS CORRIENTES	**27.561.778**
. Gastos de Consumo	19.184.749
- Personal	15.646.808
- Bienes y Servicios no personales	3.537.942
. Renta de la Propiedad	1.052.210
. Transferencias Corrientes	7.324.816
- Al Sector Privado	2.746.880
- Al Sector Público	4.565.623
- Al Sector Externo	12.313
III. RESULTADO ECONOMICO	**3.209.998**
IV. RECURSOS DE CAPITAL	**1.800.489**
V. GASTOS DE CAPITAL	**5.124.832**
VI. INGRESOS TOTALES	**32.572.265**
VII. GASTOS TOTALES	**32.686.609**
VIII. RESULTADO FINANCIERO	**-114.345**
IX. RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	**-1.378.900**

Dentro de este registro consolidado, se observan guarismos muy diferentes, de acuerdo a la provincia que se trate.

Por último cabe acotar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países federales, no existen limitaciones formales al gasto, tanto en la asignación por función o por clasificación económica, como en el nivel total. Inclusive en el caso de transferencias con fines específicos, esto es, ligadas a programas cogestionados con la instancia federal, las auditorías que corresponde que haga el Gobierno Central no las cumple, o se realizan de manera muy laxa.

Paralelamente, y tomando distancia de lo ocurrido durante los '90 en México y Brasil, la Nación se ha corrido del lugar de "prestamista de última instancia" que tradicionalmente ocupaba; esto es, ante las crisis fiscales la Nación rescataba a la provincia con auxilios extraordinarios negociados en el ámbito político. Es claro que políticas de este tipo impulsan el incremento del gasto público.

Desde principios de los '90, este mecanismo dejó de ser medianamente automático como en el pasado. Inclusive la Nación (apremiada por sus propias penurias fiscales y por el corsé que significaba la convertibilidad) no ha actuado, permitiendo en algún sentido, que se desplegaran crisis fiscales que concluyeron en explosiones sociales y políticas.

4.3. El Stock de Deuda Provincial

La potestad de endeudamiento de las provincias es un tema que ocupa un lugar preponderante dentro de la teoría fiscal de los países federales. Así, en la teoría existen posiciones que van desde proponer una absoluta libertad de endeudamiento para los niveles subnacionales, a otras que postulan su prohibición tajante, pasando por otras que sostienen la necesidad de diferentes condiciones para que los Estados subnacionales puedan acceder al mercado de créditos (por ejemplo, permiso de endeudarse cuando existe una cierta relación ingreso, déficit y stock de endeudamiento, cuando se aplica a un gasto de capital, hasta comprometer un ciertos nivel de los ingresos, etc.

En nuestro país, durante los '90, para acceder a crédito bancario el nivel estadual precisó de un previo permiso de la jurisdicción nacional el que, salvo en situaciones límite (el caso de la Provincia de Córdoba en 1995), fue otorgado de manera casi automática.

Hacia 1997 las provincias tenían un stock de deuda pública que superaba los $ 16 mil millones. Si bien es una cifra apreciable, en términos del total de recursos provinciales y en comparación con el guarismo que muestra la Nación, se trataría de una situación global bajo control.

Cuadro Nº 6. Deuda Publica Nacional y Provincial – Año 1997. En miles de millones de Pesos y como % del total de Recursos

Fuente: ProvInfo, 2003; Nación: Secretaría de Hacienda, 1999.

Concepto	Stock Deuda	Total Recursos	% Sotck / Recursos
Total Provincias	16,1	31,1	52 %
Nación	101,1	55,4	183 %(1)

Nota: (1) Si se consideran los recursos netos de transferencias a Provincias la relación stock/recursos asciende al 215%.

En cuanto a los ítems que componen la deuda pública, cabe destacar el peso de las entidades bancarias, la creciente utilización de la modalidad de emitir títulos públicos provinciales, el importante nivel de deuda flotante – que en la mayoría de los casos implica incumplimientos del Estado Provincial – y el bajo nivel –de endeudamiento con el Gobierno Provincial respecto a la media histórica.

Cuadro Nº 7. Deuda Pública Provincial por tipo de acreedor. Consolidado 24 Jurisdicciones. En $ y % – Año 1997

Fuente: ProvInfo, 2003

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 126

Total	Stock de deuda	
	$	%
Entidades Bancarias	4.513.900	28,1
Títulos Públicos	3.638.000	22,7
Deuda Flotante	2.888.300	18,0
Organismos Internacionales	2.266.700	14,1
Deuda Consolidada	1.929.100	12,0
Privatización Banco	434.800	2,7
Gobierno Nacional	389.100	2,4
Otros		
Total	**16.059.900**	**100,0**

5. Las Empresas Provinciales

5.1. La Banca Provincial[156]

A lo largo de los '90, diferentes estudios destacaron guarismos negativos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) en comparación con el resto del sistema financiero:

- El costo de intermediación (gastos administrativos sobre depósitos totales) era en febrero de 1993 un 33% más alto en los bancos de la BOP que para los Bancos Privados de Capital Federal, a pesar de las ventajas que significa tener como cliente cautivo a los gobiernos provinciales.
- Los créditos irregulares de la BOP se concentran en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Datos correspondientes a febrero de 1993, tomado de Reyes, 1993).
- La cartera en gestión judicial de algunos de estos bancos alcanzaba proporciones escandalosas. Por ejemplo, en el caso del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total y en el Banco de la Provincia de Formosa el 27% (Subsecretaría de Promoción Económica Regional, 1994a y b).

En general, el pobre desempeño de estas instituciones se ligaba a tres tipos de prácticas:

- su rol de fomento sobre las PyMES, realizando préstamos a actores económicos que en la década del '90 tuvieron muchas dificultades para sobrevivir.
- su rol de agente financiero provincial, lo que hizo que muchas veces funcionaran tapando déficits provinciales.
- administración poco transparente, sobre todo en préstamos hacia personajes provinciales influyentes[157].

Las crisis de los bancos provinciales ya fue ostensible durante los '80, pero el boom de crecimiento de los recursos fiscales de la primera etapa de la convertibilidad alejó los peligros de una liquidación que parecía inminente (ver Página 12, 20/01/92 e Interdiarios 12/11/91).

La crisis conocida como "efecto tequila" sirvió de catalizador de la situación. El Poder Ejecutivo Nacional constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), que servirá principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización. En el Cuadro Nº 7 puede observarse el avance del proceso de privatización hacia 1997, en donde catorce bancos provinciales habían sido privatizados y cuatro más se encontraban en proceso de hacerlo.

Cuadro Nº 8. Situación de los Bancos de la BOP. Año 1997

Referencias: (1) Fecha de Privatización

Provincias	Privatizado (1)	No Privatizado	Provincias	Privatizado (1)	No Privatizado
Buenos Aires			Mendoza	**11/96**	
Catamarca		Privatización en proceso	Misiones	**1/96**	
Córdoba			Neuquén		
Corrientes		Privatización en proceso	Río Negro	**3/96**	
Chaco	**11/94**		Salta	**3/96**	
Chubut		Privatización en proceso	San Juan	**11/96**	
Entre Ríos	**11/94**		San Luis	**8/96**	
Formosa	**11/95**		Santa Cruz		Privatización en proceso
GACBA			Santa Fe	**6/98**	
Jujuy	**1/98**		Sgo. del Estero	**9/96**	
La Pampa			Tierra del Fuego		
La Rioja	**4/93**		Tucumán	*	

* 7/96 Banco de Tucumán. En 1998 se privatizaría el Banco de San Miguel de Tucumán

Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1998

Los bancos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) tienen características muy diferentes. En primer lugar debe destacarse el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), el más antiguo del país, una de las instituciones financieras con mayor nivel de depósitos y número de sucursales. Sin llegar a las dimensiones del BAPRO, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, también es una institución de una importante inserción en el mercado financiero nacional. Estas diferencias hacen que muchas de las características de la BOP no siempre se verifiquen en estas dos instituciones.

Exceptuando al Banco de la Provincia de La Pampa, el resto de las instituciones de la BOP tuvo, a lo largo de los 90, dificultades para mantenerse en funcionamiento, y la crisis del tequila terminó induciendo procesos privatizadores en casi todos ellos.

5.2. Otras empresas provinciales

Las provincias tienen las prerrogativas jurídicas necesarias para la creación de empresas provinciales. Al amparo de esta potestad, existen en los Estados provinciales diferentes tipos de empresas, muchas de ellas creadas durante la ola desarrollista de los '60s. Otras empresas quedaron bajo potestad provincial a partir de procesos descentralizadores realizados por

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 127

el Gobierno Central (por ejemplo, la de la empresa "Obras Sanitarias de la Nación" transferida a las provincias durante los '70s).

En la segunda mitad de los '90, e inducida por políticas nacionales, se observa una tendencia hacia la privatización, concesión y/o cierre de empresas provinciales. En el Cuadro Nº 8 se muestra, en este aspecto, el estado de situación de las diferentes empresas provinciales hacia el año 1997.

Cuadro Nº 9. Situación de Empresas Provinciales Seleccionadas. Año 1997

Referencias:

Provincia	Electricidad (1)		Agua Potable (1)		Casinos (2)		Hoteles (2)		Transportes (2)	
	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv
Buenos Aires	6/97					S/D		S/D		
Catamarca	1/96									S/D
Córdoba			4/97			S/D		S/D		
Corrientes			8/91				4	1		S/D
Chaco						S/D		S/D		
Chubut						S/D		S/D		S/D
Entre Ríos	5/96							S/D		
Formosa	2/95		12/95					S/D		S/D
Jujuy	12/96									S/D
La Pampa								S/D		S/D
La Rioja	5/95					S/D		S/D		S/D
Mendoza	6/98		6/98					S/D	1	
Misiones					1	1				
Neuquén										
Río Negro	8/96							S/D		
Salta	7/96		7/98							S/D
San Juan	1/96						4	2		S/D
San Luis	3/93						1			S/D
Santa Cruz						S/D		S/D		S/D
Santa Fe			8/95					S/D		S/D
Sgo Estero	1/95		9/97							S/D
T. del Fuego						S/D				S/D
Tucumán	8/95		7/95					S/D		S/D

(1) Fechas de Privatización

(2) Cantidad de unidades privatizadas o en proceso de privatización

Privatizado o Concesionado

No privatizado

Privatización o Concesión en proceso

No posee

Servicios están a cargo de cooperativas

Descentralizada a Municipios

Sin datos

S/D

Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1998

6. Las relaciones Provincias - Municipios

El artículo 5º de la Constitución Nacional establece que las provincias deben organizar su régimen municipal, sin indicar otra cosa que el respeto por el régimen republicano y representativo. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se agregó el reconocimiento de la autonomía municipal la que, para entonces, ya había sido reconocida por la mayoría de las Constituciones Provinciales.

Los gobiernos municipales reproducen el modelo presidencial, organizando su poder ejecutivo de manera individual, en una institución generalmente electa de manera directa a la que se llama intendente. Su poder legislativo, por su parte, esta conformado por un sujeto colectivo denominado Concejo Deliberante, cuyo número de miembros varía según las provincias y, en algunas de ellas, según la categoría municipal. Ambas autoridades son elegidas por períodos de cuatro años.

En forma general, puede afirmarse que los municipios argentinos han sido instituciones gubernamentales de muy limitada presencia: se dedicaron a la prestación de algunos pocos servicios que financiaban por medio del cobro de tasas o precios públicos. Como consecuencia, en la mayoría de los casos los municipios dependen financieramente de los gobiernos provinciales, en especial en las provincias periféricas. En algunas de las provincias que realizaron reformas constitucionales desde la recuperación democrática de 1983 se les otorgó la facultad de establecer impuestos (por lo general a las propiedades urbanas y a los automóviles). Sin embargo, la generalizada dependencia financiera local no ha desaparecido. La información del Cuadro Nº 1, para 1997, muestra una situación que es común: los gobiernos locales gastan poco más del 9% del total del gasto público, lo que muestra claramente su limitación. Pero, además recaudan solamente el 5,6% del total de los recursos públicos y se endeudan en menos del 2 % del total. Esto quiere decir que ese nueve por ciento está integrado en parte muy importante por transferencias desde el gobierno provincial y, en alguna medida, desde el nivel central. Esas transferencias dependen de las normas provinciales que, en forma análoga al nivel federal, establecen algún sistema de coparticipación municipal en el cual integran parte de los recursos de coparticipación federal que reciben y algunos de los impuestos que recaudan. Son también, resultado de envíos directos desde programas federales de desarrollo social.

Dentro de la división de tareas que se dan entre los tres niveles gubernamentales argentinos, los municipios parecen ha-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 128

berse hecho cargo de la población de menores recursos (Pírez, 1991). Ese rasgo parece estar acentuándose en los últimos años, en los cuales casi el 60% del gasto municipal está destinado a desarrollo social y más de una tercera parte a funcionamiento en donde lo fundamental es el empleo (Honorable Senado de la Nación, 1997).

Si bien en los últimos 10 años los municipios se han modificado notablemente, han sumado muchas nuevas funciones en relación al desarrollo económico local junto a la atención de las condiciones de la población de menores recursos, en gran medida continúan siendo núcleos de relaciones políticas clientelares que se articular con los niveles provinciales integrando una cadena de transferencias económicas y apoyos políticas a nivel nacional (Pírez, 1991a).

Anexo II

Principales características de la Provincia de San Juan[158]

1. Datos Generales de la Provincia de San Juan

Hacia el año 1997 la provincia de San Juan contaba con una población aproximada de 564.898 habitantes - el 1,6% del total Nacional – la que se desplegaba en un territorio de 89.651 km^2 (el 3,2% de la superficie continental de la República Argentina).

Esta Provincia es parte de la región de Cuyo, en el centro – oeste del país, estando delimitada al norte por la Provincia de La Rioja, al este por las Provincias de La Rioja y San Luis y al sur por la Provincia de Mendoza. Hacia el oeste sanjuanino - cordillera mediante - se encuentra la República de Chile: la Ruta Nacional Nº 150, conecta a las localidades de Las Flores, Iglesia y Rodeo (en San Juan) con La Serena (Chile). Esta ruta – abierta únicamente de noviembre a mayo - atraviesa el paso de Agua Negra, a una altura de 4.740 m. sobre el nivel del mar.

El clima de San Juan es semiárido con veranos muy calurosos e inviernos rigurosos y cortos. El territorio de la provincia es eminentemente montañoso, con dos áreas diferenciadas:

- La parte occidental, dominada por las altas cumbres cordilleranas y los cordones montañosos de la precordillera.
- La parte oriental predominan las travesías, zonas llanas y áridas con sierras aisladas.

En el territorio provincial se destaca la existencia de amplios valles surcados por cursos de agua (oasis) que han permitido el desarrollo económico y poblacional de esa franja de territorio. El valle de Tulúm es el principal oasis provincial, en donde se encuentra la capital provincial, San Juan de la Frontera. Otros oasis / ciudades se encuentran en el norte (Mogna - Jáchal), este (Valle Fértil), Sur (Media Agua), Oeste (Calingasta – Barreal) y Noroeste (Las Flores - El Rodeo – Iglesia).

Fuera de los oasis, en donde la mano del hombre ha permitido el surgimiento de una agricultura de regadío, la flora y fauna es escasa, haciéndose más abundante junto a las aguadas en donde pueden encontrarse algarrobos, jarillas, vizcachas, pumas, guanacos, etc.

2. Referencias históricas

En los primeros tramos de la etapa colonial, el territorio de Cuyo formó parte del Virreinato del Perú - única estructura de este tipo que en ese entonces la corona española había conformado en América del Sur – bajo la dependencia de la Capitanía General de Chile.

En la segunda mitad del siglo XVI, Cuyo se dividió en tres jurisdicciones, correspondientes a las tres ciudades fundadas: Mendoza (1.561), San Juan de la Frontera (1.562) y San Luis

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 129

(1.593). El poblamiento de estas tierras tuvo, como principal objetivo, capturar de indios de la etnia Huarpe a ser encomendados en Chile.

Dentro de Cuyo, San Juan de la Frontera fue la Jurisdicción septentrional, extendida entre la Cordillera Nevada al Oeste y las Sierras de la Huerta -Valle Fértil al este, llegando su límite norte hasta la Gobernación de Tucumán. La etapa colonial muestra a San Juan como un área marginal, con algún desarrollo agropecuario ligado al engorde del ganado que, desde Salta y Tucumán, cruzaban la cordillera hacia los poblados del Pacífico. Como veremos, estos lazos regionales interandinos persistieron - bajo distintas formas - como principal articulación económica por varios siglos.

Desde 1.776 y hasta la declaración de la autonomía provincial, San Juan formó de Córdoba del Tucumán, una de las intendencias del naciente Virreinato del Río de la Plata.

Desde el inicio del proceso independentista (año 1810) Diputados de la provincia participaron en las distintas instancias político – jurisdiccionales que se fueron sucediendo: Junta Grande, Asamblea del Año XIII, Congreso de Tucumán (año 1816). En esta última instancia, los dos diputados sanjuaninos tuvieron un papel relevante: Narciso Laprida, presidió la sesión en que se declaró la Independencia Nacional y Fray Justo Santa María de Oro, fue uno de los principales defensores de la forma republicana de gobierno frente a quines proponían modalidades monárquicas absolutistas.

En 1813 el Directorio crea la Provincia de Cuyo, con capital en Mendoza. Esta provincia comprende, además, las ciudades de San Luis y San Juan. El 1 de marzo de 1.820, y en el marco de los convulsivos momentos que en ese momento ocurrían, San Juan declara su autonomía, separándose de Mendoza.

En el dinámico y contradictorio proceso histórico que se desplegó desde esa fecha y por más de treinta años, San Juan ocupó un lugar secundario. Coadyuvó a tal situación su bajo desarrollo relativo, su situación excéntrica y el prudente y paternalista estilo del Gobernador Nazario Benavides. La actitud de este gobernador posibilitó que la provincia quedara generalmente fuera de la cruenta guerra civil que llevaron adelante unitarios y federales primero y la pugna de intereses contrapuestos entre Buenos Aires y el Interior, después.

La caída de Rosas (1851) no modificó el equilibrio descrito, ya que el Gobernador Benavides adhirió a la Confederación presidida por Urquiza. Sin embargo, en 1858, y en el marco de la guerra entre Buenos Aires y la Confederación, partidarios de los primeros fusilan a Benavides, abriendo una etapa de inestabilidad institucional que distinguió a la Provincia hasta 1930: en ese periodo San Juan fue la jurisdicción que tuvo más intervenciones federales.

Con la llegada del ferrocarril – fines del siglo XIX – San Juan rompe su histórica articulación económica con Chile. Por esa época comenzó a desarrollarse el emprendimiento vitivinícola, el que paulatinamente fue desplazando a la producción de forraje como principal producto agropecuario.

Alrededor de la consolidación del proyecto vitivinícola, y de los procesos de democratización política de principios del siglo XX, surge Partido Bloquista como escisión de la Unión Cívica Radical. Este partido, que tendrá fuertes choques con el Gobierno Nacional de Irigoyen, propugnó importantes y novedosas medidas sociales y políticas; por ejemplo, San Juan será la primera jurisdicción en donde habrá voto femenino.

Un hecho crucial en la vida de la provincia fue el terremoto de 1944, que arrasó con la ciudad capital y que implicó la muerte de aproximadamente 10.000 personas. Las tareas de reconstrucción de la ciudad – que de una forma u otra se prolongaron por más de dos décadas y que fueran financiadas por el gobierno central – significaron una importante inyección de inversiones para la economía provincial.

Como se dijo, a lo largo de casi todo el siglo XX, la política sanjuanina estuvo signada por el Partido Bloquista, que de la mano de sus líderes (los hermanos Cantoni) se convirtió en uno de los partidos provinciales más importantes de la Argentina. Como casi todas las agrupaciones de este tipo, y a despecho de antecedentes ideológicos cercanos al ideario socialistas, a partir de la llamada Revolución Libertadora (año 1955), el bloquismo tendió a articularse con gobiernos militares y partidos conservadores.

Desde fines de los ‘50s, el liderazgo de los hermanos Cantoni fue heredado – dentro del propio Partido Bloquista - por Leopoldo Bravo, quien fuera varias veces gobernador provincial, tanto por voto popular como por designación de gobiernos militares.

El periodo posterior a la crisis de mediados de los ‘70s se caracteriza por un generalizado empobrecimiento provincial, el que se origina en los procesos de desguace de la intervención estatal que permitía el despliegue del emprendimiento vitivinicultor. Un indicador de esta situación es el agudo descenso absoluto y relativo de trabajadores rurales, tal como se observa en el Cuadro Nº 1.

Cuadro Nº 1. Población y Trabajadores Rurales de la Provincia de San Juan, En número y porcentaje de trabajadores rurales en la población. Años 1969-70 y 1988-91

Provincia de San Juan	1969-70	1988-91
Población	384.284	525.488
Trabajadores Rurales	47.757	22.737
% Trabajadores rurales en Población	12,4 %	4,3 %

Fuentes: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970 y 1991 y Censos Agropecuarios 1969 y 1988

Con el retorno de la democracia en 1983, el bloquismo hace

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 130

valer su supremacía electoral, según algunos análisis, a favor de aprovechar la maquinaria del Estado provincial que en el último tramo del gobierno militar había estado bajo su responsabilidad. Esta preeminencia se extiende al segundo periodo gubernamental (1987 – 1991), en donde nuevamente triunfa una fórmula de este signo político.

En 1991 la elección de gobernador genera un virtual empate técnico en el 30% de los votos entre tres fuerzas electorales: el Justicialismo (que por un margen estrecho finalmente accede a la accede a la gobernación provincial), la Cruzada Renovadora y el Partido Bloquista. Se abre así un periodo en donde no termina de consolidarse ninguna fuerza política como hegemónica.

La debilidad del gobernador en el parlamento provincial, en donde los pocos representantes con que contaba el partido oficial no le respondían directamente, la interna partidaria en el PJ y diferentes errores en la conducción provincial, llevaron a la caída del gobierno del Lic. Jorge Escobar a menos de un año de su asunción. Las fuentes periodísticas de la época consideraron que su reemplazante, el Vicegobernador Juan Carlos Rojas, fue uno de los promotores de este recambio anticipado.

Si el gobierno de Jorge Escobar era débil, su sucesor lo fue más, ya que a la baja proporción de diputados oficialistas en el Parlamento provincial, se le agregaban problemas de limitada popularidad y legitimidad, en parte originada en la forma en de acceso a la gobernación provincial

Esta debilidad repercutió en dificultades en la contención del gasto público, que creció de manera abultada. Hacia 1994 este incremento, se articuló con un derrumbe de los ingresos, en parte por deficiencias propias, y en parte por el impacto del llamado efecto tequila.

En este marco, y con una situación de desborde social y político que involucró diferentes conatos de estallido social, Jorge Escobar es repuesto como gobernador por un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo reelecto en tal función un año después.

El repuesto gobernador llevó adelante un duro programa ajuste que permitió equilibrar las cuentas fiscales de la provincia, y que – al menos en teoría – dejaba expedito el camino para el desarrollo de un programa de reconversión productiva y modernización, tal como había sido su propuesta original.

Sin embargo, una vez logrado este objetivo 1997, y en línea con cambios que ocurrían en el ámbito nacional (Escobar era visualizado con cercanías ideológicas al en ese momento renunciante Ministro Cavallo), el proyecto modernizador no terminó de desplegarse.

En 1999, Escobar volvió a presentarse como candidato a gobernador, pero fue derrotado por una heterogénea alianza (UCR, FREPASO, Cruzada Renovadora, Bloquismo y partidos menores) que invistió como Gobernador a Alfredo Avelín.

A poco de asumir el nuevo gobierno, las desavenencias entre la heterogénea alianza y las turbulencias que llegaban desde el ámbito nacional pusieron al gobierno de Avelín en una situación de extrema debilidad. Luego de un largo y explosivo conflicto, el gobernador fue depuesto, asumiendo el vicegobernador de extracción bloquista.

Cuadro Nº 2. Gobernadores desde 1983 – 2001

Formula	Partido Político	Asume	Observaciones
Leopoldo Bravo Jorge Ruiz Aguilar	Partido Bloquista	11/12/83	Elecciones
Jorge Ruiz Aguilar	Partido Bloquista	15/11/85	Se hace cargo el Vicegobernador por renuncia de Leopoldo Bravo
Enrique Gómez Centurión Wbaldino Acosta	Partido Bloquista	10/12/87	Elecciones
Jorge Alberto Escobar Juan Carlos Rojas	PJ	10/12/91	Elecciones
Juan Carlos Rojas	PJ	21/12/92	Juicio político al Gobernador. Asume el Vicegobernador
Jorge Alberto Escobar	Frente de la Esperanza (PJ)	30/12/94	Restitución del Gobernador Escobar por la justicia nacional
Jorge Alberto Escobar Rogelio Cerdera	Frente de la Esperanza (PJ)	10/12/95	Elecciones
Alfredo Avelín Wbaldino Acosta	Alianza	10/12/99	Elecciones
Wbaldino Acosta	Partido Bloquista	27/08/02	Juicio político al Gobernador. Asume el Vicegobernador

Fuente: ProvInfo (2003)

Una de las características propias de la provincia es un escenario electoral muy complejo y volátil, en donde además de las fuerzas nacionales (Justicialismo, Unión Cívica Radical), existen diferentes expresiones provinciales (Partido Bloquista, Cruzada Renovadora) y municipales (Desarrollo y Justicia – a cargo de la Municipalidad de Rivadavia – Lealtad Cordillerana – a cargo de la Municipalidad de Calingasta) de importante peso electoral. Esto se ve reflejado en las diferentes elecciones de autoridades provinciales y nacionales. Por ejemplo, en las elecciones de Octubre de 1997 la fuerza ganadora obtuvo solamente el 30% de los votos y cinco fuerzas políticas obtuvieron más del 5% de los votos (Cuadro Nº 3).

Cuadro Nº 3. Elecciones del 26 de octubre de 1997

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 131

Partido Político	Diputado Nacional		
	Votos	%	Cargos
PJ	88.279	30,01	1
Desarrollo y Justicia	77.355	26,29	1
Alianza opositora[1]	73.075	24,84	1
Alianza Federal por el Trabajo, Educación y Justicia [2]	35.228	11,97	-
Movimiento Unión para la Producción y el Trabajo[3]	16.977	5,77	-

Fuente: ProvInfo (2003)

Referencias: Los porcentajes son sobre el total de votos de la provincia

(1) Alianza compuesta por Cruzada Renovadora y U.C.R. entre otros

(2) Alianza compuesta por el FREPASO y el Bloquismo

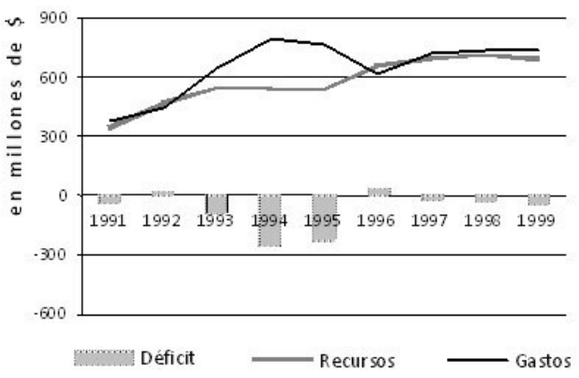
(3) Alianza encabezada por el ex gobernador Rojas (PJ)

3. Las finanzas públicas en la década del '90

Como en el caso de casi todas las jurisdicciones del área periférica, la década del '90 en San Juan muestra un incremento en la presencia del Estado, siendo su gasto vital para el funcionamiento de buena parte de la estructura económica provincial.

Como puede verse en el Gráfico Nº 1, a lo largo de la década se observa una tendencia creciente, aunque errática, en el total de recursos provinciales. Al respecto debe recordarse que el grueso de estos fondos está compuesto por transferencias financieras nacionales, las que, a su vez, están atadas al ciclo económico nacional. La evolución de las erogaciones, si bien también están influidas por este registro, tienen una cierta autonomía, como sucintamente se comenta a continuación.

Gráfico Nº 1. Recursos, erogaciones y déficit, años 1991 – 1999



Fuente: tomado de Dirección de Asuntos Territoriales (2001), sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

En el bienio 1991/1992, y a partir de una situación financiera relativamente estable que había dejado la administración bloquista, el entrante gobierno justicialista lleva adelante una gestión prudente de los egresos, lo que le permite trocar un déficit de casi $41 millones, en un superávit presupuestario $19 millones en 1992.

Con la destitución del gobernador, el periodo de inestabilidad política impulsa la expansión de las erogaciones, evidenciándose un acelerado deterioro (año 1993, 1994 y 1995). En el trienio 1993 -1995 las necesidades de financiamiento representaron, en promedio, más del 26% de las erogaciones totales.

En el año 1996, se produce un importante ajuste en las erogaciones, coincidentes con la reposición del Gobernador Escobar y la difusión de la crisis conocida como "tequila" en todo el espacio nacional. La base de este ajuste fue la reducción salarial, las privatizaciones y la transferencia del sistema previsional provincial a la órbita nacional en 1996. Dicha transferencia, en virtud de tratarse de un sistema deficitario, implicó un importante alivio para el tesoro provincial.

Estos vaivenes en el perfil fiscal de la provincia se observan en la evolución del ranking de fortaleza fiscal que realiza la Fundación Capital. Así, entre 1992 y 1995 la Provincia de San Juan baja doce lugares en el ranking, para recuperar diez puestos en 1996.

Cuadro Nº 4. Posición en el Ranking de fortaleza fiscal. Sobre 23 Jurisdicciones (1). Años 1991 – 1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Media
San Juan	16	9	18	21	21	12	12	11	11	15

Fuente: ProvInfo (2003), sobre metodología desarrollada por la Fundación Capital

Referencias: (1) No considera situación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Estas medidas, si bien generaron importantes protestas sociales, permitieron la recuperación de la solvencia fiscal provincial y fueron la base política sobre la que el Gobernador Jorge Escobar fue reelegido.

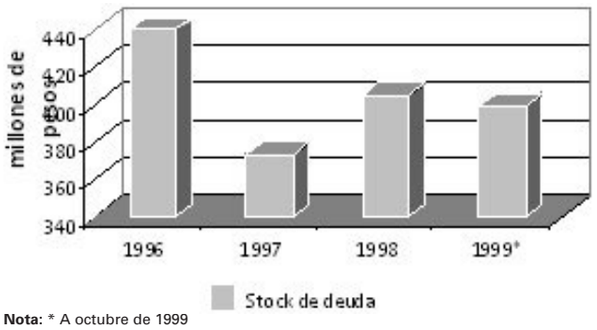
A partir de 1997 y hasta 1999, las erogaciones totales recuperan una tendencia creciente, aunque de manera leve. El déficit fiscal como porcentaje de los gastos totales para este período fue cercano al 5%, y su profundización se origina principalmente en la recesión que atraviesa todo el país.

Para cubrir los abultados déficits que se generaron entre los años 1993 y 1995, la provincia recurrió al endeudamiento y a la liquidación de activos financieros. En este contexto se llega a un financiamiento forzoso del erario público mediante la fórmula de diferir los pagos de sueldos, cargas sociales, aportes patronales, haberes jubilatorios y facturas de proveedores y contratistas.

La reducción del endeudamiento en 1997 tiene que ver con la reducción del déficit, la consolidación de deuda flotante en bonos provinciales y la posibilidad de contar con recursos extraordinarios en virtud de la privatización de la empresa de energía.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 132

Gráfico Nº 2. Stock de deuda



Nota: * A octubre de 1999

Fuente: Tomado de Dirección de Asuntos Territoriales (2001), sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

4. Población y situación social

En el crecimiento demográfico de la provincia de San Juan se observa un punto de inflexión en la década del ´50. Por esa época se aceleran los procesos de urbanización de la población Provincial, hasta llegar a 1991 en donde el 80% de la población vive en áreas urbanas. Esta relación es exactamente inversa a la que se observaba a principios de siglo XX (Cuadro Nº 5).

Cuadro Nº 5. Evolución de la Población Urbana y Rural. En % - Censos Nacionales – 1869 – 1991

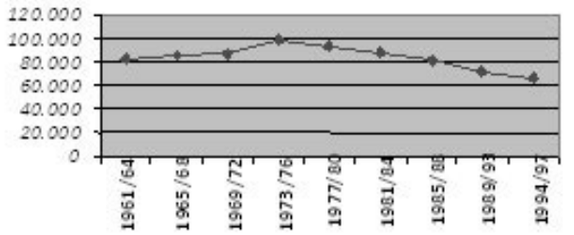
Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1869, 1895, 1914, 1947, 1960,

Años	Urbana	Rural
1869	13%	87%
1895	12%	88%
1914	19%	81%
1947	46%	54%
1960	53%	47%
1970	63%	38%
1980	72%	28%
1991	80%	20%

1970, 1980 y 1991

Por otra parte, si se analiza el sector agrícola, que sin duda constituye el segmento más importante de la economía real provincial, se observa que el año 1975 marca una cifra récord en cuanto a superficie agrícola cultivada. A partir de ese momento el área sembrada decrece, como reflejo de la crisis del sector agropecuario en general y de la vitivinicultura en particular. Al respecto es importante señalar que tal reducción se da a pesar de que por estos años en la Provincia se inauguran grandes embalses de agua (Ullum, Cuesta del Viento) que le permiten superar las crónicas crisis que ocasionaban las sequías.

Gráfico Nº 3. Evolución del área sembrad. En hectáreas años 1961 – 1997



Fuente: Años 1961 a 1989: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990).

Años 1990 / 1995: Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997).

Años 1996 / 1997: Estimación propia.

La crisis del sector agrícola acelera el fenómeno migratorio de la población rural, el que se dirige principalmente hacia el llamado Gran San Juan. De esta manera, mientras que la tasa de crecimiento provincial en las dos últimas décadas fue del 36%, los principales departamentos receptores de población - Chimbas y Rawson – crecieron a tasas del 155% y del 99%. Por otro lado, los distritos preponderantemente rurales – por ejemplo Ullum y Angaco – incrementaron escasamente su población: el 1% y el 3% respectivamente (Cuadro Nº 6).

Cuadro Nº 6. Variación de la Población por Departamento. Años 1970 – 1991

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970 y 1991

Departamento	Incremento %	Departamento	Incremento %
Chimbas	155%	Albardón	25%
Rivadavia	99%	Caucete	22%
Rawson	57%	Valle Fértil	21%
9 de Julio	46%	Calingasta	20%
Zonda	38%	25 de Mayo	18%
Santa Lucía	38%	Iglesia	12%
Total Provincia	36%	Jáchal	7%
Sarmiento	36%	Capital	6%
San Martín	27%	Angaco	3%
Pocito	26%	Ullum	1%

El crecimiento poblacional desmedido en algunos departamentos y la falta de una planificación adecuada por parte de Estado para la absorción de esta corriente migratoria interna, hizo que se fueran multiplicando los asentamientos poblacionales precarios (villas miserias) los que carecen en su mayoría de los servicios esenciales. Este fenómeno de migratorio se fue dando en forma espontánea, localizándose en general sobre terrenos fiscales como lo ejemplifica los asentamientos en el departamento de Rawson conocido como “Villa del Nailon”, y que en la actualidad - por su tamaño - es considerado el segundo asentamiento de Cuyo. En estas áreas se registran los índices más elevados de empleo en negro, subempleo y desempleo y empleo temporal (changas), alcanzando este último al 78% de los jefes de familia.

Como podía esperarse, en la mayoría de los casos, la po-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 133

blación con NBI se concentra en los departamentos que registran las mayores tasas de crecimiento de la población (Cuadro Nº 7).

Cuadro Nº 7. Población con NBI por Departamento. Año 1991

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991

Departamento	Población NBI	%	Departamento	Población NBI	%
Rawson	15.621	17,4	25 De Mayo	3.705	28,5
Capital	14.972	12,7	Calingasta	2.941	38,9
Chimbas	12.650	24,3	Valle Fertil	2.038	36,8
Pocito	9.189	30,0	Iglesia	1.930	35,3
Rivadavia	7.160	12,7	Angaco	1.878	25,7
Caucete	6.582	23,5	San Martin	1.814	19,8
Santa Lucia	5.776	15,2	9 De Julio	1.790	30,1
Albardon	5.046	30,3	Zonda	771	27,1
Sarmiento	4.929	31,1	Ullum	728	23,0
Jachal	4.345	22,0			

Intentando hacer un resumen de la situación social global de la provincia de San Juan, se observa que la misma presenta indicadores de mayor deterioro que los que se observan para el promedio del país. Así, existen un 20% más de viviendas deficitarias en comparación con el total de viviendas (datos del Censo 1991), se observa una menor esperanza de vida, su posición en el índice de desarrollo humano realizado en 1996 por el Senado de la Nación la coloca en una posición 16º dentro de las 24 jurisdicciones, un puesto similar ocupa en el operativo nacional de evaluación de la calidad educativa para el año 1998, etc.

En cuanto a la situación del empleo, del análisis de la Onda de Octubre 1997 de la EPH, se verifica una menor tasa de actividad y empleo que el que se observa en todo el país. La diferencia en la tasa de actividad es, justamente, la que se observa en el nivel de desocupación (Cuadro Nº 8).

Cuadro Nº 8. Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación,. Onda octubre de 1997

Fuente: ProvInfo (2003), sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, Onda

Tasas	San Juan	28 Aglomerados
Tasa de Actividad	37,2	42,3
Tasa de Empleo	34,0	36,5
Tasa de Desocupación	8,6	13,7
Tasa de Subocupación Horaria	15,1	13,1

Octubre de 1997

5. La economía provincial

El PBG de la Provincia de San Juan está estimado en algo más de $3.000 millones para el año 2000, representando alrededor del 1 % del PBI nacional.

Desde principios de siglo, la principal actividad dentro de la estructura productiva de esta provincia es la vitivinicultura, la que hasta hace pocos años estuvo dirigida casi exclusivamente hacia el abastecimiento del mercado interno. El fin de la red de regulaciones y subsidios que sostenía el Estado Nacional y la caída en el consumo de vino por habitante registrado en los últimos años, ha impulsado profundos cambios en el sector.

Una importante fracción de los productores ha dejado de existir (como dijimos, la quiebra de productores es una de las causas de las migraciones internas) mientras que otros segmentos se encuentran en un complejo proceso de reconversión. Los factores que la dificultan están relacionados con los altos costos (la vid es un cultivo perenne que comienza a producir luego de cinco años de implantada), la antigüedad de la tecnología utilizada, la reducida escala de la base productiva histórica, el deficiente manejo del riego que se traduce en problemas de salinización de los suelos, etc.

La superficie bajo riego para el cultivo abarca unas 144.874 hectáreas, de las cuales sólo 66.185 se encuentran implantadas. La mayor parte de la superficie cultivada está destinada a la producción de uvas (48.178 has.). Cabe destacar que Mendoza y San Juan se reparten cerca del 95% de la producción nacional de uva para vinificar. La participación sanjuanina ronda en promedio el 26%, con un máximo de participación del 39% en 1993 y un mínimo del 22% en 1996.

En la década de los ‘80s ha habido una cierta diversificación productiva al amparo del régimen de promoción industrial. En 1989, la Ley de Emergencia Económica eliminó los beneficios para la industria, mientras que se mantuvieron para el Turismo y la actividad agropecuaria, lo que provocó un desplazamiento de las nuevas inversiones sobre todo hacia este último sector.

Los proyectos aprobados en este régimen sirvieron de soporte a un proceso de reconversión de cultivos que ya se venía realizando y que está centrado principalmente en la extensión y el mejoramiento de las etapas vitivinícolas y de los olivares. Estos últimos cubren una superficie de 3.400 hectáreas y su producción estimada es de 17.000 toneladas. También es importante la producción de ajo (8.912 tn) que ocupa alrededor de 1.200 hectáreas.

Cabe acotar que la mayoría de los emprendimientos desplegados bajo esta operatoria se desarrollaron bajo la lógica de enclave, con bajo o nulo encadenamiento con la estructura económica provincial.

En cuanto a la producción ganadera, la misma es de escasa relevancia. Predominan las especies bovinas y caprinas; la cría de esta última está destinada al autoconsumo.

En el sector manufacturero, se destacan las agroindustrias,

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 134

que aportan el 47% del valor agregado bruto y absorben el 31% de los puestos de trabajo ocupados en la industria. Las principales actividades son aquéllas dedicadas a la elaboración de vino y de conservas de frutas, legumbres y hortalizas.

Durante la vigencia del régimen de promoción industrial, se instalaron firmas en las ramas de cerámica y plástico, papel, autopartes y maquinaria agrícola. Con la reducción de beneficios fiscales que se produjo en 1989 se cerraron el 37% de los establecimientos, principalmente en el sector textil y electrónico, con la consecuente reasignación de mano de obra en la provincia.

Luego de años de estancamiento la minería muestra una reactivación al amparo de los nuevos regímenes de inversiones mineras que impulsó el gobierno central a lo largo de los '90s. Se encuentran realizando tareas de exploración 21 empresas en una superficie cubierta de 3,3 millones de hectáreas. El proyecto minero más importante de la Provincia es el de la Mina El Pachón, el tercero en envergadura en el país luego de "Bajo la Lumbrera" y "Cerro Vanguardia". Este yacimiento se encuentra a 180 kilómetros de la ciudad de San Juan, casi en el Límite con Chile. Su puesta en marcha involucra una inversión de aproximadamente $ 423 millones, previéndose una producción de cobre y molibdeno destinada a la exportación. Cabe acotar que en virtud de que la explotación se hará casi íntegramente desde Chile y las características del régimen de inversiones mineras, el impacto que se espera genere este emprendimiento sobre el aparato productivo regional es casi nulo.

En cuanto a las exportaciones, las mismas alcanzaron los $141,8 millones en 1999, registrando un fuerte aumento respecto del promedio 1988/1994 ($33,1 millones). En este sentido, durante los '90s la provincia de San Juan incrementó notoriamente la exportación de productos primarios, principalmente en virtud de la expansión de sus ventas de frutas frescas, hortalizas y legumbres sin elaborar. A pesar de todos estos signos positivos, la provincia presenta montos de exportación poco significativos, aún dentro de la Región de Cuyo (Cuadro Nº 9).

Cuadro Nº 9. Exportaciones según Región Económica – en millones de $

	1995	1996	1997	1998	1999
San Juan	85,8	110,5	136,6	138,8	141,8
Cuyo	1.153,3	1.120,2	1.430,9	1.389,9	1.319,8
Total País	20.963,1	23.810,7	26.430,9	26.433,0	23.332.7

Fuente: ProvInfo (2003)

En cuanto a los destinos de las exportaciones, el 70% de la uva se dirige al Mercosur y el 20% a la Unión Europea; el vino, casi el 60% va al Mercosur y el 30% al Japón. Las exportaciones de aceitunas y jugos de frutas se despachan principalmente a Brasil, a EE.UU. y a la Unión Europea.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 135

Anexo III

Supuestos epistemológicos y metodología de trabajo

1. Los supuestos epistemológicos[159]

Ningún estudio puede desplegarse discutiendo hasta sus últimos determinantes todos los conceptos que contiene; esto haría que el texto fuera una continua vuelta sobre sus principios filosóficos y epistemológicos. En estos casos lo que aconseja la *buena ciencia* es hacer explícito los supuestos en los que se basa, haciendo un recorrido que dedique algunos párrafos a describir cuales son los principales elementos epistemológicos que se asumirán, el que debería ir ganando en profundidad en la medida que se acerque a los temas de relación más estrecha con las cuestiones que trata la tesis.

Con este objetivo en mente, a lo largo de esta sección consideraremos - en forma muy esquemática y sucinta - algunas pautas referidas a los supuestos epistemológicos y al nivel de corroboración que se espera para las hipótesis de la presente investigación.

Tomando en cuenta el estado actual de avance de las ciencias sociales o humanas - o como quiera denominarse a ese grupo de ciencias que se refieren a los hombres y a su vida individual y/o grupal - se abren una serie de cuestiones que es necesario abordar.

En primer lugar se quiere comentar el estatus de conocimiento que – se considera - alcanza el contenido de esta investigación. El objetivo a lograr es el de conocer y anticipar tendencias y rangos más probables y no el obtener los determinantes exactos de una cierta *realidad*. En este sentido, se sigue la estructura epistemológica de Marx, que hablaba de leyes que actúan como tendencias, es decir, que no tienen validez incondicional. Bajo esta lógica la existencia de contraejemplos aislados no refuta al enunciado, ya que aquellos pueden deberse a la existencia de influencias *contractuantes*, que cancelan localmente el efecto de la ley general (Gómez, 1995: 92/93).

Comenzaremos diciendo que la *realidad* tiene infinitas aristas y, por lo tanto, sólo un fragmento de ella puede ser captado. La forma en que delimitemos el área en la que fijaremos nuestra atención y el enfoque desde donde lo haremos presupone una concepción diferente de la ciencia, del ser humano, de la sociedad (Gómez, 1995: 9).

Frente a los diferentes campos de análisis, las ciencias sociales presentan más de un paradigma, ninguno de ellos con el estatus de hegemónico[160]. Al no haber un acuerdo en la comunidad científica acerca de "la" concepción a utilizar, no se organiza una actividad común, generándose escuelas aisladas (Masterman, 1970: 74).

Se llega a una situación en donde cada escuela, presenta varias perspectivas paralelas, cada una de ellas ligada a un paradigma diferente. Bajo esta lógica ... *todos los hechos que pudieran ser pertinentes... tienen probabilidades de parecer igualmente importantes*. Igualmente la interpretación de cada hecho es diferente: *... no es extraño que... diferentes hombres, ante la misma gama de fenómenos... los describan y los interpreten de modos diferentes* (Khun, 1995: 41/43).

Como consecuencia de la falta de un paradigma único, a cada paso de la investigación, y desde los niveles más abstractos hasta los más concretos, se tienen a mano enfoques alternativos para utilizar. Es que no existe un algoritmo imparcial, ni procedimiento sistemático de decisión que aplicado adecuadamente, nos permita seleccionar el mejor abordaje a un problema (Khun, 1995: 304).

Así, la necesaria elección de un camino, si bien justificable con mayor o menor fortaleza, no puede evitar dejar al descubierto un cierto carácter relativo. O sea, es imposible evitar la presencia de cierto subjetivismo en el momento de seleccionar los conceptos que se utilicen en una investigación (Carrillo Castro, 1981: 9/11).

Redman considera que las diferencias en las perspectivas de investigación utilizadas son atribuibles a la cultura, a la historia y a las políticas y economías vigentes (1991: 149 y ss.), lo que nos lleva a la dimensión sociopolítica del problema.

El desarrollo científico no sólo está impregnado por el espíritu de la época, sino también hubo (y hay) acciones directas por parte del Estado y de actores sociales en el sentido de determinar su derrotero. En términos generales puede decirse que las ciencias humanas, en comparación con las naturales, reflejan con mayor énfasis las presiones de factores de poder y de la ideología dominante.

Más allá de situaciones extremas en donde esta presencia se hace evidente – por ejemplo, la persecución y censura de algunas doctrinas y campos de investigación por parte de la última dictadura Argentina – en el aparato institucional de las Universidades más importantes tiende a existir una presión sutil que empuja hacia una determinada agenda de investigación. Los que no la aceptan, generalmente no llegan lejos en sus estudios (Redman, 1991: 156 y ss.).

Sobre el particular, es dable reconocer que si bien no hay una correspondencia mecánica, la citada agenda de investigación está relacionada con aquellos temas que la sociedad ha *problematizado*[161]. Esto es, hay una tendencia a una mayor producción y difusión científica de temas y perspectivas de análisis cuyo desarrollo es motivo de preocupación por parte de actores con poder en la sociedad.

No obstante estas características las limitaciones del conocimiento científico, se considera a la ciencia como un espacio con grados de libertad necesarios como para que se genere

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 136

cierta posibilidad de penetrar el cerrojo institucional y social.

Esta posibilidad se basa en la consideración de que es posible el acceso a lo real. Esta posibilidad se fundamenta en:

- la facultad de raciocinio del hombre, y
- el supuesto de logicidad de lo real

La posición realista de la que parte esta investigación genera una forma de entender el conocimiento científico que permite avanzar en la generación de teorías, más allá de reconocer la existencia de perspectivas paralelas y de la imposibilidad de neutralidad en las ciencias sociales. Como ejemplo de esto se cita a dos autores claramente contrapuestos: *Cuando se es hombre de ciencia no se tienen ideales; se elaboran resultados científicos* (K. Marx, correspondencia con F. Engels, citado por Sebrelli, 1994 : 46). *... ninguna autoridad humana puede establecer la verdad por decreto...* ***la verdad está por encima de la autoridad humana*** (Popper, 1994: 54 – resaltado en el original).

Por lo tanto, no se busca ni se cree posible obtener - al menos en el estado actual de las ciencias sociales - un marco conceptual *neutral*, cualquier sea el significado que se le dé a esta palabra. Lo que sí se quiere establecer es la validez de una serie de hipótesis. Para ello nos valdremos de un marco teórico – que debe cumplir ciertas reglas metodológicas - y de una serie de referentes empíricos que, definidos en el marco teórico, deben asumir valores tendenciales consistentes con las hipótesis.

Además, si se reconoce la posibilidad de condicionamiento por el grupo humano de pertenencia, la cultura, la clase social, etc. es más posible independizarse relativamente de ellas y lograr la objetividad (Bunge, 1985: 61).

De todas formas, no se minimizan los riesgos que, sobre los temas comentados en los últimos párrafos plantean para esta y otras investigaciones. Al trabajar construyendo leyes tendenciales sobre temas recorridos por diferentes corrientes ideológicas y poderosos actores sociales, pueden generarse distorsiones ya sea bajo el marco de hipótesis *ad-hoc* para sostener el marco teórico como a través de un tratamiento distorsionado de los resultados empíricos obtenidos. Reconociendo esta situación, se buscará todos los medios disponibles evitarlas[162].

2. Metodologías utilizadas

2.1. Estrategias metodológicas

Bajo las condiciones que se comentan en el texto principal, las Provincias de la República Argentina son agrupadas en tres entidades llamadas Área Central, Área Despoblada y Área Periférica. Las hipótesis centrales del trabajo se aplican a los territorios subnacionales agrupados en ésta última área.

Se trabaja, básicamente, sobre tres tipos de abordajes:

- El análisis en sí del Estado y las Administraciones Públicas Provinciales (APPs) de las provincias del área periférica
- El análisis del Estado y las Administraciones Públicas de las provincias del área periférica a partir de su comparación con la situación del Estado y las Administraciones Públicas de las provincias del área central. Ésta última es una entidad cuya estructuración es imprescindible para comprender la situación en el área periférica (por el tipo de articulación que se da entre ambas) pero, además, hace las veces de entidad auxiliar que permite el despliegue de la metodología comparativa.

La técnica utilizada se encuadra dentro de la lógica de abordaje del tipo *más similares y más diferentes* (Collier y Collier, 1990: 15 / Prezworski y Tenue, 1970: 32/33). Recordemos que la lógica de "más similares" se basa en considerar que cuanto mayores sean las similitudes sistémicas entre los objetos a comparar, existe una mayor garantía de que las diferencias estén en función de la variable explicativa y no de una variable espúrea. En nuestro caso, la homogeneidad de la forma del Estado y de las funciones que se cumplen en el ámbito provincial.

Por su parte, la lógica de "más diferentes", busca resaltar justamente los elementos que tienen mayor distancia entre sí dentro del grupo homogeneizado por la modalidad de "más similares". De esta manera, el control de las variables ya logrado, permite hacer obvia las variables explicativas. En nuestro caso, se pueden explicar las diferencias en las burocracias públicas en el nivel de su determinación por parte de la sociedad, más específicamente, en la condición de centro o periferia de las áreas en que los Estados y las APPs se insertan.

El análisis de un caso modal, el del Estado y las Administración Pública de la Provincia de San Juan. La elección de esta provincia se realiza en virtud de hipotetizarse que la misma replica, a nivel de unidad, las características generales del conjunto de las provincias periféricas. Esta estrategia metodológica se circunscribe al Capítulo VI, que tiene el objetivo de analizar los resultados obtenidos en los capítulos precedentes en un caso arquetípico. Esta modalidad de trabajo se inspira en la estrategia desarrollada por Suárez en su investigación sobre los profesionales argentinos, en la que se realiza una prueba de *razonabilidad* alrededor de indagar la situación de los economistas (Suárez,1973: 73 - 74)

En cuanto a los datos que se utilizan en la tesis, ya se ha hablado en el Capítulo I acerca de las dificultades para obtenerlos en adecuados niveles de confiabilidad y validez[1163]. Esta situación se origina en múltiples causas, como la decadencia de los sistemas públicos de estadística, la baja presencia de estos temas en la agenda de investigación, la existencia de elementos *sensibles* (corrupción, clientelismo, prebendalismo) cercanos a los ítems estudiados, etc.

Este diagnóstico nos llevó a trabajar sobre una batería de datos de diferente tipo y origen: cuantitativo, cualitativo, reco-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 137

pilados a partir de entrevistas semiestructuradas - en el estudio de caso - y recopilados en entrevistas abiertas a informantes clave. Con respecto a esta última actividad, se realizaron más de veinte entrevistas a funcionarios nacionales y provinciales, gerentes públicos de la Administración Pública Nacional y de diferentes provincias, sindicalistas de gremios de empleados públicos, gerentes de emprendimientos desarrollados bajo la modalidad de diferimientos impositivos, etc.

Un recuento de la forma en que se fue usando cada una de estas metodologías se presenta en la Sección 3 de este anexo.

En relación con nuestra definición de la Administración Pública, y consistente con lo expresado en el Capítulo I, consideramos a las APPs en un sentido amplio que, como ya dijimos, comprende los tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo[164]. Toda la información estadística, salvo que expresamente se indique lo contrario, involucra a esta espectro de organizaciones públicas. Seguramente, este nivel de dispersión conspira contra la profundidad que pueda adquirir el estudio, parte del inevitable costo analítico, por otro lado común a toda estrategia metodológica.

Para terminar este acápite, vale la pena realizar alguna aclaración adicional a las ya efectuadas en el texto principal en lo referente a la periodización utilizada. La etapa que involucra el grueso de la investigación se abre hacia mediados de los '70 con la crisis mundial que ocurre por tal fecha[165]. Este periodo se extiende, por lo menos, hasta Diciembre del 2001.

Sin embargo, el periodo de tiempo sobre el que se pone el foco de atención en cuanto al papel del Estado y las APPs del área periférica se concentra sobre los años 1991 – 1997. Esto ocurre porque en este último lapso de tiempo ya han producido efecto una serie de procesos (v.g., descentralización, consolidación de funcionamiento de instituciones federales, etc.) que justamente construyen el sistema que se modeliza.

2.2. La presentación de la tesis

La presentación de la tesis se divide en capítulos ("número", utilizándose números romanos {I / II / III, etc.}), secciones ("número." utilizándose números arábigos {1. / 2. / 3., etc.}), acápites ("número.número." utilizándose números arábigos {1.1 / 1.2. / 1.3., etc.}) y apartados ("número.número.número." utilizándose números arábigos {1.1.1 / 1.2.1. / 1.3.1., etc.}). En el caso de que se citen diferentes partes de la misma tesis se utilizará la nomenclatura definida en este párrafo.

El texto de la investigación fue corregido con la versión virtual del diccionario de la real academia española, intentándose evitar el uso de palabras que, no siendo sustantivos propios o términos técnicos, no fueran consideradas por tal obra.

Se utilizó la metodología de cita bibliográfica *harvard*. Siempre que fuera relevante, se colocó en la cita bibliográfica el año de la edición original del trabajo. Cuando se trató de un autor que se consideró poco conocido, en la cita del texto se colocó el año de la edición original.

Con el objetivo de facilitar la lectura de la bibliografía, la misma se presenta al final de cada capítulo, salvo en el caso de los capítulos III / IV y VI / VII. Esto se debe a que ellos son, respectivamente, parte primera y segunda de una unidad temática, por lo que al final del Capítulo IV se coloca la bibliografía referida a los Capítulos III y IV y del Capítulo VII a la referida a los Capítulos VI y VII.

3. Metodologías utilizadas en cada capítulo de la tesis

3.1. Capítulo I

El desarrollo de este capítulo se realizó alrededor de una investigación de tipo bibliográfica. Así, se estableció un diálogo entre las diferentes escuelas que analizaron:

Las teorías del desarrollo

El Estado y la administración pública

Dentro de los diferentes enfoques disponibles, se tomaron principalmente en cuenta aquellos que, en su desarrollo, tomaron en cuenta la heterogeneidad del contexto social, económico y político. De esta recopilación y diálogo bibliográfico se desarrolló un esquema teórico que fue la base de los restantes capítulos de la tesis.

Además del rastreo de los autores clásicos y los propuestos por el tutor de tesis, la principal modalidad de trabajo fue la de rastrear todos los abordajes registrados en la Biblioteca del Ministerio de Economía y del INAP a lo largo de los últimos 20 años.

3.2. Capítulo II

El desarrollo de estos capítulos involucró la realización de una investigación bibliográfica sobre los distintos periodos históricos de la colonia y la República Argentina. En particular se trabajó con:

- Diferentes obras de referencia que analizaran el contexto de cada periodo
- Trabajos que pusieran el foco de atención sobre la situación de cada una de las regiones.

3.3. Capítulo III

En el desarrollo de este capítulo se trabajó sobre una doble estrategia:

- Comparar la situación antes y después del Estado Interventor
- Analizar cómo variaron las diferencias entre área central y

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 138

periférica antes y después del Estado Interventor

Esta tarea involucró la realización de una investigación bibliográfica sobre la situación actual del área definida como periférica. En particular se trabajó con:

- Trabajos que analizaron los procesos de reconversión de los '90
- Estudios sobre la economía regional
- Análisis de los procesos políticos provinciales

También se trabajó sobre el análisis de importante volumen de información estadística y documentación. Así se pasó revista a los bancos de datos del INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Secretaría de Programación Económica, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (todas estas del Ministerio de Economía), Secretaría de Provincias y Unidad de Información Integrada – ProvInfo (Ministerio del Interior), Grupo Provincias – Dirección de Asuntos Territoriales (Jefatura de Gabinete de Ministros), Consejo Federal de Inversiones, etc.

En el desarrollo de este capítulo y el siguiente, demás de la utilización de las metodologías de análisis de bibliografía y documentación, se aprovechó mi vinculación al tema provincial en mi rol de Administrador Gubernamental[166], bajo la lógica de "observación participante". Se trata de una "participación natural" ya que la observación se realiza en el marco de cumplimiento rutinario de funciones dentro de las organizaciones citadas y no en virtud de una integración que tuvo el objetivo de realizar la investigación (Ander – Egg, 1980: 162).

Para el tratamiento de varios puntos de estos capítulos se desarrollaron entrevistas con interlocutores clave, con los que el autor había trabado relación en oportunidad de su desempeño profesional en las unidades citadas en la nota al pie.

En este capítulo y los dos siguientes se presenta abundante información estadística, especialmente de dos tipos:

- La sumatoria de los registros de las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y el del Gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires)
- Los registros correspondientes a la sumatoria de las 14 provincias periféricas. En casi todas las ocasiones esta información se presenta comparada con los registros correspondientes a la sumatoria de las 4 provincias del área central.

3.4. Capítulo IV

La base de información estadística y de revisión bibliográfica fue similar a la utilizada en el capítulo anterior.

En cuanto a las políticas de ajuste inducidas por el Estado Nacional se trabajó sobre:

- Los Pactos Federales de 1992 y 1993, texto de los pactos y diferentes documentos de análisis sobre sus resultados.
- Convenios y documentos de los principales programas (por volumen de financiamiento comprometido) desarrolladas por el gobierno central.
- Documentos de los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) referidos a la situación Argentina en general y de las provincias en particular. Los convenios de préstamo entre estas instituciones y el Estado Argentino por los diferentes programas co-ejecutados, documentos de la Fundación Mediterránea (dada la relación entre esta institución y funcionarios del Ministerio de Economía), pactos federales, documentación institucional y trabajos de divulgación e investigación del Ministerio de Economía, etc.

Para el análisis de actores sociales de las provincias del área periférica se recurrió al análisis de documentos de diferentes organizaciones sociales de 3º grado que se consideraron particularmente representativas: Federación Agraria Argentina (FAA), Coordinación de Actividades Mercantiles (CAME), Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Adicionalmente, se rastreó documentación de entidades de 2º y 1º grado como UPCN, ATE, ATSA, CTERA, Cámara de Tabacaleros de Jujuy, Unión de Cañeros Independientes, Centro Azucarero Argentino, Federación de Viñateros, etc. Esta información se complementó con diferentes publicaciones referidas al papel de estos actores a nivel nacional y provincial y con la entrevista a interlocutores clave.

En el análisis de los actores transregionales se utilizaron diferentes normativas y estudios sobre los resultados de la promoción minera y de las políticas de diferimentos impositivos. Asimismo se recurrió a fuentes periodísticas y a interlocutores clave para obtener información acerca del papel de estos actores y estas políticas.

Para el análisis de la situación de las Administraciones Públicas Provinciales se trabajó con diagnósticos organizacionales de diferentes jurisdicciones provinciales que, entre 1992 y 1995, se produjeron en el marco del "Programa de Transformación del Sector Público Provincial" (Convenio 3836AR/BIRF) que llevara adelante la Secretaría de Provincias. Igualmente se analizaron informes de proyecto que involucraban diagnósticos organizacionales en el marco de los programas de "Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID) y su complementario Programa de Desarrollo provincial (Convenio 3877 AR/BIRF).

Como ya se dijo, la utilización de esta batería de fuentes información tuvo el objetivo de garantizar un tratamiento ajustado sobre temas en los que existe poca información agregada y que son políticamente "sensibles" (clientelismo político, asignación arbitraria de recursos, alianza con actores corporativos, etc.).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 139

3.5. Capítulo V

En la realización de este capítulo, se construye un modelo sobre los datos de los capítulos precedentes y de indicadores indirectos y variables proxis. Las fuentes de información fueron, preponderantemente, secundarias, tales como información periodística, observación participante y entrevistas confidenciales. Las citadas dificultades de contar con otra información válida y confiable hicieron que se utilizaran estos insumos, los únicos disponibles en línea con los objetivos de la tesis en este segmento.

Se reconoce que el resultado obtenido es el de una corroboración "débil" (exploratoria) para esta etapa del trabajo, siendo justamente esta la razón por la cual se realiza el estudio de un caso (que se desarrolla en el Capítulo VI).

3.6. Capítulo VI

En este apartado se aborda el caso de la Provincia de San Juan, con el objetivo de analizar la *razonabilidad* de los resultados obtenidos en los capítulos precedentes.

Se tiene conciencia de que los resultados obtenidos no tienen el estatus de corroboración empírica, sino que eventualmente puede abrir las puertas para un desarrollo de este tipo en el futuro. En resumidas cuentas se trata de analizar un caso significativo no representativo (el de la Provincia de San Juan) a partir de entrevistas no estructuradas a interlocutores clave.

La significación del caso tiene que ver con el carácter emblemático de la Provincia como perteneciente al área periférica, tal como puede observarse en la Sección 1 del Capítulo VIII y en el Anexo IV.

Buena parte de los datos para la construcción del caso provinieron de una serie de entrevistas realizadas a informantes clave a propósito de esta investigación.

Estos instrumentos de recopilación de datos se diseñaron de manera tal de corroborar la correspondencia entre los mecanismos descritos en la tesis y la percepción de los entrevistados. Se parte del supuesto de considerar que el comportamiento de la esfera política y de la Administración Pública en Provincia de San Juan no difiere demasiado del comportamiento arquetípico de las provincias periféricas.

En cuanto al tipo de entrevistas utilizadas, se trabajó sobre la modalidad semiestructurada -focalizada. Esta decisión es consistente con la opinión de que tal metodología es la más adecuada cuando se trata de indagar una problemática poco conocida, cuando el interés de la investigación reside en la exploración de un proceso y cuando es particularmente relevante la propia formulación del asunto por parte del entrevistado y su visión al respecto (Seltz y otros, 1971: 291/297 – Ander - Egg, 1980: 175).

Los cuestionarios sobre los cuales se produjeron las entrevistas surgieron de los capítulos precedentes, teniendo el siguiente formato:

En el desempeño de sus funciones, ¿Era común que segmentos importantes de las mismas se hicieran de manera articulada con el Gobierno Nacional? Si es así,

1.1. Ud. y/o la unidad en la que trabajaba ¿Qué objetivos tenía de la relación con la Nación?

1.2. ¿Tenía objetivos de obtener sobreasignaciones de transferencias y/o bienes programas?

1.3. ¿Qué oferta hacía a cambio de esa sobreasignación?

¿Qué observó Ud. que era importante para la Nación?

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique y seleccione los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente tenía que tomar:

- Gobierno Nacional
- Actores sociales ligados a la producción agrícola (Federación Agraria, federación de viñateros, etc.)
- Actores sociales ligados a la producción agroindustrial (APyME, Federación Económica, Unión Industrial Argentina, etc.)
- Actores ligados a los servicios (CAME, etc.)
- Sindicatos de trabajadores del Estado
- Colegios Profesionales de trabajadores del Estado (Colegio de abogados, colegio médico, etc.)
- Dirigentes políticos en tanto solicitaban recursos para aparatos político - partidarios
- Proveedores del Estado
- Actores ligados a diferimentos impositivos
- Actores ligados a empresarios exportadores
- Actores ligados a emprendimientos Mineros
- Organizaciones vecinales
- Asociaciones de consumidores
- Otras ONGs
- Otros actores (Nombrar):

Sintéticamente, defina los principales requerimientos de los actores seleccionados.

Si no fueron seleccionados comente los requerimientos de:

- Empresarios ligados a emprendimientos de punta
- Productores Agrícolas, industriales y de servicios PyMEs
- Sindicatos de trabajadores del Estado
- Colegios Profesionales de trabajadores del Estado
- Dirigentes que representaban aparatos político - partidarios
- Gobierno Nacional

¿Qué opinión tiene de la APP en tanto su eficiencia y eficacia como aparato burocrático?

¿En qué medida el segmento relevante de la APP pasa por

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 140

canales formales?

En términos generales, ¿qué rol ocupaban las relaciones personales en el funcionamiento administrativo del sector público? ¿Influye la relación personal con los diferentes funcionarios?

7.1. Si influye, ¿Preponderantemente, en virtud de qué hechos? (por ejemplo, amistad, afinidad política, conocimiento previo, corrupción)

¿Existen funcionarios que sin pertenecer a la línea jerárquica influyen sobre la gestión administrativa?

Normalmente, ¿Cómo es la carrera administrativa?
¿Cómo es el ingreso de personal a la APP?
¿Cómo es la carrera administrativa?

Al trabajarse sobre una modalidad semiestructurada no se siguió al pie de la letra este cuestionario, sino que se adecuo a las respuestas que iba desarrollando el interolocutor.

Concretamente, entre los meses de Marzo y Mayo de 2002 se llevaron adelante once (11) entrevistas semiestructuradas a los siguientes funcionarios (por orden alfabético):

- Alcoba, Francisco – Ex -Secretario de Hacienda
- Balverdi, Oscar A. – Ex Secretario de Salud (rango Ministerial)
- Benítez, Raúl – Ex - Ministro de Economía
- Caballero Vidal, Juan Carlos – Ex jefe de Policía de la Provincia (rango de Secretario de Estado)
- Esteso, Roberto – Ex –Ministro Coordinador
- León, Francisco – Ex – Secretario de Coordinación Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación
- Mordacci, Sergio – Ex - Secretario de Planificación (rango Ministerial)
- Nieto de García, Ana María – Ex Ministra de Educación
- Prieto, Manuel – Ex -Ministro de Acción Social
- Rodríguez, Jorge – Ex -Secretario de Prensa
- Velázquez, Francisco – Ex - Secretario de Cultura

La elección de estos funcionarios se realizó en función de:

- haber ocupado puestos clave en el funcionamiento del sistema político y de la Administración Pública de la Provincia de San Juan en algún periodo de la década del '90, y
- considerar, las áreas más importantes del Estado Provincial.

A cada uno de los informantes, previo a las entrevistas se les comentaba las características generales del trabajo y los objetivos de la investigación. En particular se les hacía notar el anonimato de las mismas (se darían a conocer los nombres de los entrevistados y de las entrevistas, pero no podrían conectarse unos con otros) y del propósito de encontrar patrones de conducta globales, más que analizar ejemplos o hechos particulares. Estos elementos eran valiosos – a los fines de la investigación – únicamente en cuanto podían ejemplificar situaciones concretas. Las versiones definitivas de las entrevistados fueron revisadas y confirmadas por los entrevistados respectivos.

La versión de las entrevistas sobre las que se trabajó es presentada en el Anexo VI. Se omiten las partes que puedan permitir una identificación de los interlocutores ya que las entrevistas se realizaron bajo la consigna de anonimato.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 141

Bibliografía

Abrucio, Fernando Luiz (1994), "Os baroes da federacao" en **Revista Lua Nova Nº 33** – CEDEC – San Pablo, Brasil

Achervall, Jaime y Belardi, Paula (1999), "Algunas ideas para empezar a formular un programa para la izquierda en las provincias periféricas" en **Revista Periferias Nº 6** - FISyP – Buenos Aires

Acuña, Carlos (1994) "El análisis de la burguesía como actor político" en **Realidad Económica Nº 128** – IADE – Buenos Aires

Agosín, Manuel y Ffrench Davis, Ricardo (1993) **"La liberalización comercial en América Latina"** Revista de la CEPAL Nº 50, Buenos Aires

Aguilar Villanueva, Luis (1996) "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Alicia Hernández Chávez (Coordinadora) **"¿Hacia un nuevo federalismo?"** El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, México

Aja, Mario (2000) "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - **Revista de Occidente Nº 229** - Madrid

Alberdi, Juan B. (1915) **"Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina"** Editorial Biblioteca La Cultura Argentina - Buenos Aires (Edición Original 1852)

Alberdi, Juan B. (1953) **"Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi a Juan María Gutiérrez y Félix Frías"** Editorial Luz del Día - Buenos Aires

Alberdi, Juan B. (1977) **"Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853"** - Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad - Buenos Aires (Edición Original 1855)

Almunia, Joaquín (2000), "Un impulso federal al estado autonómico" en **Revista de Occidente Nº 229** - Madrid

Altvater, Elmar (1986) "Notas sobre el intervencionismo del estado" en **"El estado en el capitalismo contemporáneo"** Heinz Sonntag y Héctor Valecillos Compiladores – Siglo XXI Editores, 7ª Edición – México

Álvarez, Juan (1983) **"Las guerras civiles argentinas"**- 5º Edición - EUDEBA - Buenos Aires – (Edición Original 1912)

Amín, Samir (1986) **"El desarrollo desigual"** Planeta - Agostini, Barcelona

Ander-Egg, Ezequiel (1980), "**Técnicas de Investigación Social**" – El Cid Editor – Buenos Aires

Andrieu, Pedro (1993), **"Desarrollo, política económica y social y Reforma del Estado"**, Ediciones de la Gobernación de la Provincia de Buenos, Aires-Buenos Aires.

Aparicio, Susana y Garraca, Norma (1995), "La actividad cañera. Los campesinos cañeros en los nuevos escenarios económicos" en **"Agroindustrias del NOA"** Giarraca, Norma y otros – Área de Estudios rurales del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA – Buenos Aires

Aranda, Solange (1994), "Diferimientos impositivos para proyectos agrícolas" en **Novedades Económicas Año 16 Nº 166** – IERAL – Buenos Aires

Arndt, W. (1992) **"Desarrollo Económico. La historia de una idea"** Editorial REI – Buenos Aires

Assadourian, Carlos S. (1982) "Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina" - **En Cuadernos del Pasado y del Presente Nº 40** - 9º Edición Siglo XXI Editores, México

Assies, Willem - Calderón, Marco Antonio y Ton Salman (2001) "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina" - **Documento preparatorio para el XXIII Coloquio de Antropología e Historia Regionales** del 24 al 26 de octubre de 2001 en el Colegio de Michoacán, Michoacán México – Tomado de Colección de Documentos Nº 91 - Instituto Internacional de Gobernabilidad http://www.iigov.org

Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994) **"El desarrollo ausente"**, Tesis Grupo Editorial Norma SA, Buenos Aires

Balán, Jorge (1978) "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador" - **Desarrollo Económico Nº 69 Vol. 18**, Buenos Aires

Balestra R., Ossona J. L. (1983) **"Qué son los Partidos Provinciales"** Editorial Sudamericana, Buenos Aires

Banco Mundial (1990), **"Adjustement lending policies for sustainable growth"**, Country Economics Department, Banco Mundial - Washington, D.C., EEUU

Banco Mundial (1992), **"Towards a new federalism"**, Report. 10.612AR - Banco Mundial - Washington, D.C., EEUU

Banco Mundial (1996) **"Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism"** Banco Mundial – Report Nº 15487 AR - Washington, D.C., EEUU

Banco Mundial (1997) **"Informe sobre el desarrollo mundial 1997 – El Estado en un mundo en transformación"** – Banco Mundial – Washington, D.C., EEUU

Banco Mundial (1998) **"Provincial finances. Update '98"** Banco Mundial – LCSPR - Washington, D.C., EEUU

Barbosa, Adalberto Zelmar (1988), "**El federalismo Bloquista**" - Editorial Sudamericana, Buenos Aires

BCRA (1991), "**Estado de Entidades Financieras. Separata del Boletín Estadístico**" – BCRA – Buenos Aires, 11 de diciembre

BCRA (1994), "**Boletín estadístico**", Año XXXV Nº 1 BCRA – Buenos Aires, Enero

BCRA (1996) "**Boletín estadístico**", Año XXXVII Nº 12 BCRA – Buenos Aires, Diciembre

BCRA (1997) **"Información de Entidades Financieras"**, Superintendencia de Entidades Financieras, BCRA- Buenos Aires.

BCRA (1999) "**Boletín estadístico**", Año XL Nº 1 BCRA, Enero

Bendor, Jonathan (1999) "Modelos formales de la burocracia: una reseña" en **"Administración Pública. El estado actual de la disciplina"** Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores) - Fondo de Cultura Económica – México

Benencia, Rodolfo (1992), "El mercado de trabajo rural: posibles cambios en un futuro próximo" en **Realidad Económica Nº 109**, IADE - Buenos Aires.

Benítez, Raúl; Tocino, Sergio; Vaca, Ángel y Cao, Horacio (1991), **"Marco de Políticas Macroeconómicas"**, Instituto de Investigaciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de San Juan- San Juan.

Bertoni, Leandro (1995) "El complejo tabacalero y la intervención estatal" en "**Agroindustrias del NOA**", Giarraca, Norma y otros – Área de Estudios rurales del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA – Buenos Aires

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 142

Bidart Campos, Germán (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en **"Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina"** Marcello Carmagni (Coordinador) – FCE – México

Bielchowsky, Ricardo (1998) "Evolución de las ideas de la CEPAL" en **"CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe"** CEPAL – ONU – Santiago de Chile

Block, Fred (1977) "The ruling class does not rule: note on the marxist theory of the State" en **"Socialist Review Nº 33"** – Estados Unidos

Blomström, Magnus y Hettne, Björn (1990) **"La teoría del desarrollo en transición"** - Fondo de Cultura Económica – México

Blutman, Gustavo (1998), **"Aproximaciones a la Reforma del Estado en la Argentina entre 1989 - 1992"**, Eudeba-Ciclo Básico Común- Buenos Aires.

Boisier, Sergio (1984) "Regiones Pivotales y Regiones Virtuales - Posmodernismo Territorial y Globalización". En **Revista Foro - Nº 25**. Santa Fe de Bogotá, Colombia

Boisier, Sergio (1995) **"Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional"** ILPES – CEPAL – ONU – Santiago de Chile

Boisier, Sergio (1997) "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial" en **Boletín del ILPES Nº 3** — Santiago de Chile

Bolsa de Cereales (1999), **"Número Estadístico 1996/7 – 1997/8"**, Bolsa de Cereales- Buenos Aires.

Bolsa de Comercio de Córdoba (1998) **"Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional"** Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba

Boneo, Horacio (1985) **"Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial"** – Estudios CEDES – PISPAL – Buenos Aires

Borgonovo, Félix (Dirección) Cabanillas, Ernesto (Coordinación) (1995) **"El federalismo fiscal a partir de la Reforma Constitucional"** – Asociación Mutual Federal de la DGI de la RA – Buenos Aires

Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (2000) **"Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global"**- Miño y Dávila Editores, Buenos Aires

Botana, Natalio (1986) **"El Orden Conservador"**, Hyspamérica Ediciones Argentina S.A., Buenos Aires

Boudon, Raymond y Bounicand, François (1990), "**Diccionario Crítico de Sociología**" Edicial S.A. – Buenos Aires

Brailovsky, Antonio (1982) "Los empleados Públicos" en **"La vida de nuestro pueblo Volumen Nº 3"** Centro Editor de América Latina – Buenos Aires

Burki, Shahid Javed (1999), **"Changing perceptions and altered reality: emergin economies in the 1990s"**, Banco Mundial - Washington.

Burztyn, Marcel (1984) **"O poder dos donos"-** Editora Vozes, Brasil

Cabrera, Ernesto (2001) "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en al República Argentina" en **"El federalismo electoral argentino"** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

Cámara Algodonera Argentina (2000), "**Cámara Algodonera Argentina**" - Buenos Aires

CAME (1996), "**Un año después**" - Coordinadora Argentina de Actividades Mercantiles (CAME) - Buenos Aires

Campione, Daniel y Mazzeo Miguel (1999) **"Estado y Administración Pública en la Argentina. Análisis de su desarrollo en el periodo 1880 – 1916"** Ediciones FISyP, Buenos Aires

Cantón, Darío y Jorrat, Jorge (1980) "El Voto Peronista En 1973" En **Desarrollo Económico - Nº 77** Volumen 20 IDES - Buenos Aires

Cao, Horacio (2000) "**Elecciones y re-elecciones municipales**" - Konrad Adenauer Stiffung - Buenos Aires

Cao, Horacio (2002) "**La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina**" – Tesis de Doctorado - Comisión de Doctorado - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires – Buenos Aires

Cao, Horacio y Pírez, Pedro (1999) "**Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición**" – Trabajo presentado en Seminario organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung / CEPAL – Chile

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "Las provincias periféricas argentinas", **Realidad Económica Nº124**, IADE, Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994a), "La estructura institucional de las provincias rezagadas" en **Realidad Económica Nº 128** - IADE - Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996) "Economías Regionales y Crisis Económica" en **Realidad Económica Nº 141**, IADE- Buenos Aires.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996a), "El sistema tradicional clientelar y las Administraciones Públicas Provinciales" en **Cuaderno de Trabajo** Nº 5 – Consejo Directivo Departamental – UNLu – Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1997), "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" en Gustavo Blutman (Compilador) **Investigaciones en Administración Pública Cuaderno Nº 3** - Oficina de Publicaciones CBC - IIA - CIAP - FCE - UBA - Buenos Aires.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1998) "La cuestión regional y la conformación del Estado – Nación en la Argentina – **Cuaderno de Investigación CEPAS Nº 2** – CEPAS / AAG – Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1999), "Características de la Reforma del Estado en el Nivel subnacional de la República Argentina" en **Revista Convergencia, Año 6 Nº 19** - Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma del Estado de México - México.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (s/f) "Apuntes para analizar los cambios regionales: La situación de la Banca Oficial de Provincia" (mimeo) - Biblioteca INAP, código INAP-AR: C.1/301, Buenos Aires

Cao, Horacio y Vaca, Ángel (2001) "¿Es una solución un ajuste del gasto Nacional?" en "**Realidad Económica Nº 180**", IADE-Buenos Aires.

Cao, Horacio; Vaca, Ángel y Francés, Mónica (1997) "Empleo Público en las Provincias Rezagadas" en "**Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental" Año 4 Nº 8** – AAG - Buenos Aires

Carballo, Carlos (1991) **"Los pequeños productores y el des-**

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 143

arrollo rural en la Argentina. Movimiento agrario de Misiones" Realidad Económica - IADE Nº 100, Buenos Aires
Cardozo, F. y Faletto, E. (1975) **"Dependencia y Desarrollo en América Latina"** - Siglo XXI Editores, Buenos Aires
Carrera, Iñigo Nicolás (1983) **"La Colonización del Chaco"**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
Cassagne, Juan Carlos (1998) **"Derecho Administrativo"** - Abeledo Perrot - Buenos Aires
Castells, Manuel (2000) "**La era de la Información: economía, sociedad y cultura**" - Volumen 1: La sociedad red – Volumen II: El poder de la Identidad - Volumen III: Fin de milenio - Siglo XXI Editores - México
Castorini de Tarquini, María Celia (1989) "Las Provincias en juicio" en "El Poder Judicial" Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos - Pérez Guilhou (Director) – Ediciones De Palma – Buenos Aires
Cavarozzi, Marcelo (1996) **"El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina"** Homo Sapiens Ediciones, Rosario - Argentina
Cavarozzi, Marcelo (1997) **"Autoritarismo y Democracia (1955-1996) La Transición del Estado al Mercado en la Argentina"** - Editorial Ariel – Buenos Aires
Centro Azucarero Argentino (1998), "**Boletín Azucarero**" (Boletines de Octubre, Noviembre y Diciembre) - Centro Azucarero Argentino - Buenos Aires
CEPAL (2000) **"Equidad, desarrollo y ciudadanía"** - CEPAL, Santiago de Chile
Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1995) "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias" - **Serie Estudios Nº 9** - CECE - Buenos Aires
Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1997), "Aportes del Tesoro Nacional. Discrecionalidad en la relación entre la Nación y las Provincias" en **Serie Estudios CECE Nº 21** – CESE - Buenos Aires
Chiaramonte, José Carlos (1986) "Legalidad Constitucional o Caudillismo: El Problema del Orden Social en el Surgimiento de los Estados Autónomos del Litoral Argentino en la primera mitad del Siglo XIX" **Revista Desarrollo Económico Volumen 26 Nº 102**, Argentina
Chiaramonte, José Carlos (1997) **"Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800 –1846)"** Ariel Historia, Buenos Aires
Clarín (2000), "**Anuario Clarín 1999/2000**" Clarín - Buenos Aires.
Clark, María Rosa Clara de (1993) **"Historia de las Letras en Catamarca"** - Ediciones Color, Catamarca, Argentina
Columba, Ramón (1988) **"El congreso que yo he visto"** Editorial Columba – Buenos Aires (Edición original, 1949)
Congreso de la cultura, el trabajo y la producción (1995) "**El congreso de la cultura, el trabajo y la producción ante la coyuntura política**" Congreso de la cultura, el trabajo y la producción - CTP – Rosario - Argentina
Consejo Federal de Inversiones (1983), "**PBG a precios de mercado-1970/1980**", Consejo Federal de Inversiones (CFI) - Buenos Aires.
Consejo Federal de Inversiones (1991), "Comportamiento Migratorio de la Población Total", en **Boletín CFI Nº 13**, Consejo Federal de Inversiones (CFI)- Buenos Aires
Consejo Federal de Inversiones (2000), "**Reforma del Estado en las Provincias**" Estudio realizado por Mendiara, Elvira; Castro, Daniel y Cao Horacio – Expediente 4127 - Consejo Federal de Inversiones – Buenos Aires, Mayo
Consejo Técnico de Inversiones (1976), "**Tendencias Económicas. Anuario '75. La Economía Argentina**", Organización Techint - Buenos Aires.
Consejo Técnico de Inversiones (1987), "**Tendencias Económicas. Anuario '86. La Economía Argentina**", Organización Techint - Buenos Aires.
Consejo Técnico de Inversiones (2000), "**Tendencias Económicas. Anuario '99. La Economía Argentina**", Organización Techint - Buenos Aires.
Conti, Viviana (2003) "Circuitos mercantiles, medios de pagoy estrategias en Sal y Jujuy (1820 – 1852)" en "**La desintegración de la Economía Colonial. Comerio y moneda en el interior del espacio colonial (1800-1860)**" María A. Irogoin y Roberto Schmit (Editores) – Editorial Biblos – Buenos Aires
Coraggio, José Luis (l989) "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular" en **"Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis",** Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores) - CEUR, Buenos Aires
Córdova Jaimes, Edgard (1997) "Descentralización, re–estructuración económica y democracia en Venezuela" en **Revista Venezolana de Ciencias Sociales Volumen 1 Nº 1** – Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt - Zulía, Venezuela
CTERA (1995), "**Situación de la educación en Argentina. Diagnóstico**" - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - Buenos Aires
CTERA (1996), "**Memoria**" - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - Buenos Aires
CTERA (1997), "**Fondo de Financiamiento Educativo**" - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - Buenos Aires
Cunill Grau, Nuria (1997) "**Repensando lo público a través de la sociedad**" CLAD – Nueva Sociedad – Caracas, Venezuela
Defelippe, Bruno (1959) **"Geografía Económica Argentina"** - Ediciones Losange – Buenos Aires
Di Tella, Torcuato (1986) **"Sociología de los Procesos Políticos"** EUDEBA - 3º Edición- Buenos Aires
Dirección de Asuntos Territoriales (2001) **"Situación de Provincias: San Juan"** Dirección de Asuntos Territoriales - Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires
Downs, Anthony (1960), "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy" en "**World Politics, Volume 12, Issue 4**" - Johns Hopkins University Press - U.S.
Duhalde, Eduardo Luis.(1983) "**El Estado Terrorista Argentino**" Ediciones el Caballito - Buenos Aires, Argentina
Eleazar, D. (1987) **"Exploring federalism"** Tuscaloosa and London, U.K.
Emma, Jaime (1992), "**La cárcel de los Rodríguez Saa**" - Ediciones de la Urraca - Buenos Aires
Escobar, Jorge (1998), "La Reforma del Estado en al Provincia de San Juan" en **Revista Aportes Nº 11** – Buenos Aires.
Escolar, Marcelo y Escandell, Stella (1999) "Las regiones que pierden" – **Mimeo** – Biblioteca AAG/CEPAS – Buenos Aires
Escolar, Marcelo y Pírez, Pedro (2001**) "¿La cabeza de Goliat?"**

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 144

Trabajo presentado en Congreso LASA – Septiembre de 2001 – Washington - EEUU

Esteso, Roberto (1988) "La Reforma del Estado en Argentina: La Descentralización en el Contexto de la Democratización y la Crisis" en **"Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina"** - Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988

Esteso, Roberto (1989) "Descentralización Político - administrativa: Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino" en **"Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis"**, Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores) - CEUR, Buenos Aires

Esteso, Roberto y Héctor Capraro (1989) "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", en **Cuadernos IIPAS Nº 1**, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

Etchepareborda, Roberto (1983) **"Yrigoyen"** Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina Nº 19, Buenos Aires

Evers, Tilman (1989) **"El estado en la periferia capitalista"** - Siglo XXI Editores, Buenos Aires

Faletto, Enzo (1998) "Travesía de la teoría de la dependencia" en **Revista "La Ciudad Futura" Nº 49** – Buenos Aires

Favaro, Orietta y Morinelli, Marta (1993) "La cuestión regional en la Política Argentina: Conflictos y Alianzas 1880-1930" En **"Argentina en la paz de las dos guerras"** - Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarreal, Editorial Biblios, Buenos Aires

Favaro, Orietta; Morinelli, Marta y Ragno, María (1989) **"La intervención del Estado en la industria petrolera: el conflicto Salta – Estado Nacional (1918-1935)"** – Centro Editor de América Latina - Buenos Aires

Federación Agraria Argentina (1995), "**Informe sobre las PyMEs Agropecuarias. Causas y consecuencias de la crisis**" - Federación Agraria Argentina - Rosario, Santa Fe, Argentina

Federación Agraria Argentina (1996), "Dictámenes del 84º Congreso" en C**onclusiones finales del 84º congreso ordinario anual de F.A.A**.- Rosario, 28 y 29 de septiembre de 1996

Federación Agraria Argentina (1997), "Dictámenes del 85º Congreso" en C**onclusiones finales del 85º congreso ordinario anual de F.A.A**.- Rosario, 25 y 26 de septiembre de 1997

Federación Agraria Argentina (1998), "Desde el interior, por el desarrollo con equidad" en C**onclusiones finales del 86º congreso ordinario anual de F.A.A**.- Rosario, 24 y 25 de septiembre de 1998

Federación Agraria Argentina (1999), "De pie, camino al tercer milenio" en C**onclusiones finales del 87º congreso ordinario anual de F.A.A**.- Rosario, 23 y 24 de septiembre de 1999

Federación Agraria Argentina (2000), "Desde el campo, por justicia distributiva y desarrollo nacional" en C**onclusiones finales del 88º congreso ordinario anual de F.A.A**.- Rosario, 28 y 29 de septiembre de 2000

Federación Agraria Argentina (2001), "Desde el campo, entre todos, por una justa distribución de la riqueza" en C**onclusiones finales del 89º congreso ordinario anual de F.A.A**.- Rosario, 27 y 28 de septiembre de 2001

Felleti, Roberto y Lozano, Claudio (1992), "Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación – Provincias" en **Cuaderno Nº 21** – IDEP – ATE – CTA – Buenos Aires

Felleti, Roberto y Lozano, Claudio (1996), "Los nuevos contenidos de las crisis provinciales – Provincias" en **Cuaderno Nº 40**– IDEP – ATE – CTA – Buenos Aires

Ferrer, Aldo (1980) **"La Economía Argentina, Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales"** Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Frank, Andre (1967) "**Capitalism and underdevelopment in Latin America**" Monthly Review Press- New York, EE.UU.

Frías, Pedro J. (1993) "Federalismo y reforma del estado en la Argentina", en **Revista Contribuciones Nº 4** - Konrad Adenauer Stiftung / Centro interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA – Buenos Aires

Friedmann, John y Weaber, Clyde (1981) "**Territorio y Función. La evolución de la Planificación Regional**" Colección "Nuevo Urbanismo" – Instituto de Estudios de Administración Local - Madrid

Frigerio, Rogelio (n) (1997) "Federalismo Fiscal: Avances y propuestas en la Argentina" – Trabajo presentado en el Primer Encuentro de Ministros de Economía – Ministerio de Economía, 25 y 26 de Noviembre de 1997 - Buenos Aires

Fundación Capital (1996), "**Ranking fiscal provincial**" - Fundación Capital - Buenos Aires

Fundación Capital (1998), "Las Provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal" en **Síntesis Económica Financiera Semanal 14/08/98** – Fundación Capital -Buenos Aires

Fundación Capital (1999), "**Ranking fiscal provincial**" - Fundación Capital - Buenos Aires

Fundación Capital (2000), "**Ranking fiscal provincial**" - Fundación Capital - Buenos Aires

Furtado, Celso (1964) **"Desarrollo y Subdesarrollo"** - Eudeba, Buenos Aires

Furtado, Celso (1974) **"La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana"**, Siglo Veintiuno Editores S.A., 5º Edición, México

Gallo, Marcelo y Angaramo, Roberto (1996) "Catamarca. Después del silencio" Narvaja Editor – Córdoba, Argentina

García Delgado, Daniel (1998) "**Estado Nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio**" Editorial Ariel, Buenos Aires

Gelman, Jorge (2003) "Las tensiones en la economia rioplatense en la primera mitad del siglo XIX" en "**La desintegración de la Economía Colonial. Comerio y moneda en el interior del espacio colonial (1800-1860)**" María A. Irogoin y Roberto Schmit (Editores) – Editorial Biblos – Buenos Aires

Gerchunof, Pablo (1993), "Exposición en Seminario ¿Nuevo Federalismo o Fragmentación del Estado?" en "**Los que quedaron Afuera**" - Ediciones Unidos – Buenos Aires

Germani, Gino (1976) "La ciudad, el cambio social y la gran transformación" en Gino Germani (Compilador) "**Urbanización, desarrollo y modernización**" Editorial Paidos – Buenos Aires

Giberti, Horacio (2001) **"Oscuro panorama ¿Y el futuro?**" Realidad Económica Nº 177 – IADE – Buenos Aires

Gibson, Edward (1997), "The populist road to market reform" en **World Politics Nº 49** – EEUU

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001) "Federalismo y sobre-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 145

rrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica Argentina" en **"El federalismo electoral argentino"** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Eric (1986) "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista" en **"El Estado en el Capitalismo Contemporáneo**" Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina

González, Julio (1957) **"Historia Argentina - Tomo I 'La Era Colonial"** - Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

González, Norberto (1987) "Vigencia actual del concepto centro-periferia" en **Revista Pensamiento Iberoamericano, Nº 11**, Madrid

Gore, Charles (1984) **"Regions in question. Space, development theory and regional policy"** Serie Development and Underdevelopment – Methuen and Co. – London and Nueva York

Gorostegui de Torres, Haydee (1992) **"La Organización Nacional"**, Editorial Paidós - Buenos Aires

Gortari, Javier (1998) "El MERCOSUR y la Economía Yerbatera" en **Realidad Económica Nº 154** , IADE - Buenos Aires.

Graciarena, Jorge (1976) **"Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina"**- PAIDOS, Buenos Aires

Grupo Provincias (1999), "**Información política, fiscal, social, económica y de acciones del Gobierno Nacional en Provincias Argentinas – 1998**" Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Provincias, Grupo Provincias

Guber, Rosana (2002) "La dimensión cultural de la crisis de Corrientes" en **Rebelión. Periódico electrónico de información alternativa,** tomado de http://www.rebelion.org/sociales/guber100402.htm/

Guerrero, Omar (2002) **"Principios de Administración Pública"**- Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, México – Tomado de www.lectura.ilce.edu.mx:3000

Guiñazú, María Clelia (1999) "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial" – **ISEG – MEyOySP** - Buenos Aires

Halperín Donghi, Tulio (1992) **"Historia Contemporánea de América Latina"**, Alianza Editorial, Madrid

Halperin, Tulio (1993), "Exposición en Seminario ¿Nuevo Federalismo o Fragmentación del Estado?" en "**Los que quedaron Afuera**" - Ediciones Unidos – Buenos Aires

Holloway, John (1995) "Un capital, muchos estados" en **Revista Aportes para el estado y la Administración Gubernamental Nº 3** – AAG – Buenos Aires

Honorable Senado de la Nación (1997) "**Informe sobre desarrollo humano**" Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.

Iazetta, Osvaldo (1995) "**Las Privatizaciones en Brasil y Argentina**" Homo Sapiens Ediciones – Buenos Aires

Idelcoop (1991), "La propuesta cooperativa" en **Idelcoop Nº 68.**Seminario realizado el 20/12/90 - Rosario - Argentina

Idelcoop (1999), "Las economías regionales y la respuesta cooperativa" en **Idelcoop Nº 120** - V Encuentro de Cooperativas realizado el 17 y 18/6/99 - Rosario - Argentina

INAP (1998), Seminario "**La situación de las Provincias, Descentralización Fiscal y Coparticipación Federal**" - INAP – Presidencia de la Nación, Buenos Aires

INDEC (1984), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1981 – 1982**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

INDEC (1994), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1993**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

INDEC (1997), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1996**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires

INDEC (1999), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1998**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

INDEC (2000), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 2000**" -INDEC- Ministerio de Economía - Buenos Aires.

INDEC (2001), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 2000**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Iñigo Carrera, Nicolás (2001), "Concentración de capital agrario: El caso del algodón en el Chaco" en **Realidad Económica Nº 183** , IADE - Buenos Aires.

Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997) **"San Juan en cifras"** Instituto de Investigaciones Estadísticas – Ministerio de Producción – Gobierno de la Provincia de San Juan – San Juan

INTA (1993), "**Perfil tecnológico de la producción agropecuaria Argentina**"- Dirección Nacional Asistente de Planificación – INTA – MEyOySP – Buenos Aires

Jefatura de Gabinete de Ministros (1998) "Informe Nº 17 del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (25 de Junio de 1997)" en **"Informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación Año 1997"** - Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires,

Jefatura de Gabinete de Ministros (2003) "**Persepctivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina**" Jefatura de Gabinete de Ministros – Argentina, Buenos Aires

Kaplán, Marcos (1969) **"La formación del estado nacional en América Latina"**- Editorial Universitaria , Santiago de Chile

Katz, Claudio (2001) "Las crisis recientes de la periferia" en **Realidad Económica Nº 183** – IADE, Buenos Aires

Kenworthy, Eldon (1975) "Interpretaciones ortodoxas y revisionistas del apoyo inicial del peronismo" **Desarrollo Económico Nº 56** - Buenos Aires

Klatt, Hartmut (1993) "Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización" en **Revista Contribuciones** - Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires

Klimovsky, Edith Alicia (1981) **"La rente dans la théorie de la valeur et des prix"** Université de Paris X-Nanterre - Thèse de Doctorat d'état

Krueger, Anne (1974), "The political economy of the rent sekking society" en **"The american econonic review" Volumen 64 Nº 3** - EE.UU.

Kurer, Oskar (1993), "Clientelism, corruption, and the allocation of resources" en "**Public Choice"** - Volumen 77 Nº 2 – EEUU

Kymlica, Will (1996**) "Ciudadanía multicultural"** - Ediciones Piados Ibérica, Buenos Aires

Laclau, Ernesto (1982) "Feudalismo y capitalismo en América Latina" en **Cuadernos del Pasado y del Presente Nº 40** - 9º Edición Siglo XXI Editores, México

Laguado, Arturo Claudio (2000) **"Pragmatismo y voluntad. La idea de nación en la construcción del Estado nacional en Colombia y Argentina."** Monografía para optar al titulo de Magís-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 146

ter en Sociología - Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Humanas - Departamento de Sociología - Santafé de Bogotá, Colombia.

Levene, Ricardo (1961) **"Historia de la Nación Argentina"** - Academia Nacional de Historia, Editorial Ateneo, Buenos Aires,

Lewis, W. A. (1955) **"Theory of Economic Growth"** London

Lhérisson, Hughes H. (1999) "Estudio Introductorio" en **"Administración Pública. El estado actual de la disciplina"** Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores) - Fondo de Cultura Económica, México

Lischinsky, Bernardo (1993), Exposición en Seminario "¿Nuevo Federalismo o Fragmentación del Estado?" en "**Los que quedaron Afuera**", Ediciones Unidos – Buenos Aires

Long, Norman (1990) "From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The case of an Actor – oriented sociology of development" en **"Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe" Nº 49** – CEDLA – Amsterdam, Holanda

López, Artemio (1996), "Y a este, quién lo votó? Desocupación abierta, población NBI y clientelismo político en la construcción de consenso electoral" en **Cuaderno Nº 38** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

López, Artemio (1997), "Pobres Estructurales, nuevos pobres y clientelismo político" en **Cuaderno Nº 51** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

López, Artemio (1998), "Gasto social ineficiente y clientelismo político" en **Cuaderno Nº 57** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

Lozano, Claudio y Jáuregui, Marcela (1990), "Las políticas sociales en crisis" en **Cuaderno Nº 9** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

Luna, Félix (1998) **"La cultura en tiempos de la colonia"** – Editorial Planeta – Buenos Aires

Manfroni, Carlos (2000) "El delito de soborno transnacional" en **Revista Aportes Nº 16** – Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

Manganiello, Ethel y Bregazzi, Violeta (1968) **"Política Educacional"** - Librería del Colegio Buenos Aires, 11ª Edición, Buenos Aires

Mansilla, César (1983) **"Los partidos Provinciales"** CEAL – Buenos Aires

Manzanal, Mabel (1995) "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿Reestructuración o difusión de la pobreza?" **Realidad Económica Nº 134**, Buenos Aires.

Maragall, Pasqual (1997) "Federalismo ¿Poder cercano o distante?" en **"Revista La Factoría Nº 4"**, Cataluña, España

Marshall, T. H. (1950): "Citizenship and Social Class." En: Marshall T. H.: **"Citizenship and Social Class and other Essays"**, Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, Karl (1973) **"El Capital"**- Fondo de Cultura Económica, México (Edición original del Tomo 3: 1894).

Mata de López, Sara (1989) "Articulación regional y mercado interno: Salta en la segunda mitad del siglo XVIII" en **"Cuadernos de Historia Regional Volumen V Nº 14"** – EUDEBA - UNLu – Buenos Aires

Mattos, Carlos (1989) "Falsas expectativas ante la descentralización" en **Revista Nueva Sociedad Nº 104** - Venezuela

Mayntz, Renate (1979) **"Sociología de la Administración Pública"** -Alianza Universidad, Buenos Aires

Maza, Ángel (1994), "Impacto de la actividad minera en la región Norte" en "**Seminario Regional de Economía y Empleo en el Norte Argentino"** - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Salta

Medellín Torres, Pedro (2001) "Gobernabilidad y globalización en América latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática" Ponencia presentada en el encuentro de ex presidentes latinoamericanos sobre gobernabilidad y globalización organizada por la Fundación Ortega y Gasset de Colombia - **Tomado de Colección de Documentos Nº 92** -Instituto Internacional de Gobernabilidad http://www.iigov.org -

Medina Echavarría, José (1969) "**Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo Económico**" Solar/Hachette – Buenos Aires

Meltsner, Arnold (1992) "La factibilidad política y el análisis de políticas" en Aguilar Villanueva, Luis (ed,) **"La hechura de las políticas**" – Miguel Angel Porrúa - México

Menéndez Rexach, Angel (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" en **Documentación Administrativa Nº 230 – 231** – INAP, España

MEyOySP - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1999) "**Caracterización y Evolución del Gasto Público Social**" Dirección Nacional de Programación del Gasto Social – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Buenos Aires

MEyOySP - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1995), "**Argentina en crecimiento – Volumen IV Programación Regional**" – MEyOySP, Buenos Aires

Ministerio de Economía (1977), "**Presupuestos Provinciales y Presupuesto Nacional. Distribuido por Provincias. Ejercicios 1973/74/75**", Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio de Economía (1981), "**Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1972 - 1981**" - Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio de Economía (1982), "**Erogaciones del Sector Público Argentino**", Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio de Economía (2001), "**Informe Económico Año 2000**", Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio de Economía (2001a) "**Caracterización y Evolución del Gasto Público Social**" Dirección del Gastos Sociales Consolidados – Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía – Buenos Aires

Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1972), **"Ejecución de Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1965-1971"**, Biblioteca del Ministerio de Economía. H. 336. 31g., Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas - Buenos Aires.

Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1977), "**Ejecución de Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1972-1976**" Biblioteca del Ministerio de Economía. H. 336. 31g. - Dirección Nacional de Programación Presupuestaria - Subsecretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Bue-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 147

nos Aires
Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1980) "**Ejecución de Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1977-1979**" Biblioteca del Ministerio de Economía. H. 336. 31g. - Dirección Nacional de Programación Presupuestaria - Subsecretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Buenos Aires
Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1984) "**Presupuestos provinciales y presupuesto nacional. Distribuido por Provincias. Ejercicios 1980 - 1981**" Dirección Nacional de Programación Presupuestaria - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Buenos Aires
MEyOySP - Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1999), "**Informe Económico, año 1998**" - Secretaría de Programación Económica y Regional - Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires.
Ministerio de Trabajo (1987), "**Empleo Público en Argentina: Un análisis preliminar de su evolución y estructura**" Informe Nº 7, Proyecto Gobierno Argentino PNUD-OIT- ARG/87/003, Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, Ministerio de Trabajo - Buenos Aires.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1999), "**Revista de Trabajo" Año 5 Nº 13** - Ministerio de Trabajo - Buenos Aires.
Ministerio del Interior (1999), "**Propuesta para un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos**", Ministerio del Interior, Buenos Aires
Molteni, Margarita (1998), "La transformación económica de la Argentina y el movimiento sindical" en "**El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina**" - Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA – Buenos Aries
Mora y Araujo, Manuel (1975) "La Estructura Social del Peronismo: Un Análisis Electoral Provincial", en **Desarrollo Económico Nº 56** - Volumen 14- IDES - Buenos Aires
Mora y Araujo, Manuel (1980) "Las Bases Estructurales del Peronismo" en **"El voto Peronista"**, Manuel Mora y Araujo e Ignacio Llorente (Coordinadores), Editorial Sudamericana - Buenos Aires
Morandini, Norma (1991), "**Catamarca"** - Editorial Planeta - Buenos Aires
Mordacci, Sergio (2000), "**Liderazgo Estratégico en las Organizaciones**"; Consejo Federal de Inversiones – Buenos Aires.
Mordacci, Sergio (2001) "**La Reforma del Estado en la Provincia de San Juan: los desaceleradores y neutralizadores del proceso**" - Trabajo presentado en el Iº Congreso Argentino de Administración Pública – Rosario, 1º de Septiembre de 2001
Murillo, M. Victoria (1997), "El sindicalismo y las reformas de mercado" en **Desarrollo Económico Nº 147** – IDES – Buenos Aires
Muro, María; Grillo, Mirta; Giugni, Alicia y Bocelli, Nora (1999), "**El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina**", IISE-GEIS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan – San Juan, Argentina.
Musgrave, Richard y Musgrave, Peggi (1989) **"Public finance in theory and practice"** McGraw-Hill Book Company, New York
Myrdal, Gunnar (1957) **"Economic theory and underveloped regions"** - London, Duckworth
Myrdal, Gunnar (1961) **"El estado del futuro"** - FCE, México
Nicolini J. y otros (2000), "**Descentralization, Fiscal Discipline in Subnational Government and the Bail-Out Problem: The case of Argentine**" - Working Paper - Banco Interamericano de Desarrollo
Nofal, Beatriz (2001), "**Desgravación de la Reunión de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación. Día 20/09/2001**" – Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires
North, Douglas (1995) "Location theory and regional economic growth" en **Journal of Political Economy** – U.S.A.
Notcheff, Hugo (1991), "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes" en **Desarrollo Económico Volumen 31 Nº 123** - IDES - Buenos Aires
Núñez Miñana, Horacio (1972) "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" - **Documento Interno Nº 10 - Facultad de Ciencias Económicas** - UNLP - La Plata
O'Donnell, Guillermo – Oszlak, Oscar (1996) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" **Revista Redes** Nº 4 Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires
Ocantos, Carlos (1985) **"Quilito"** Hyspamérica – Madrid (Edición Original 1981)
O'Donnell, Guillermo (1972) **"Modernización y autoritarismo"**. Editorial Paidos- Buenos Aires.
O'Donnell, Guillermo (1976) "Estado y alianzas en la Argentina 1955-1976" en **Documento de Trabajo Nº 5 -** CEDES, Buenos Aires
O'Donnell, Guillermo (1978) "Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal" en **Estudios Sociales CEDES Nº 12** – Buenos Aires
O'Donnell, Guillermo (1982) **"El Estado Burocrático Autoritario"** - Editorial Belgrano, Buenos Aires
O'Donnell, Guillermo (1984) "Apuntes para una Teoría del Estado" en **"Teoría de la Burocracia Estatal"** - Oscar Oszlak (Compilador) - PAIDOS, Buenos Aires
O'Donnell, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales" en **Revista Desarrollo Económico Volumen 33 Nº 130** – IDES, Buenos Aires
OECEI (1974) **"La Argentina Económica y Social"** - Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI) – Buenos Aires
Ortiz, Ricardo M. (1978) **"Historia Económica de la Argentina"** Editorial Plus Ultra – Buenos Aires
Oszlak, Oscar (1978) "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio" **Estudios CEDES** Volumen 1 Nº 3 – Buenos Aires
Oszlak, Oscar (1985) **"La Formación del Estado Argentino"** Editorial Belgrano - 1º Reimpresión - Buenos Aires
Oszlak, Oscar (1988) "El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos" en **Administración Pública y Sociedad N° 3** – IIFAP/UNC – Córdoba
Pacheco, Teresa – Ballesteros, Celeste – Salgado, Mabel (2000), "El rol del beneficio de diferimiento de impuestos en la promoción de actividades industriales, agropecuarias y turísticas" en **XXXº Jornadas Tributarias** – Colegio de Graduados en Cien-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 148

cias Económicas - Mar del Plata, Buenos Aires

Palermo, Vicente y Gomes Saraiva, Miriam (1999) "Racionalidad Política: Plan real y crisis financiera en Brasil" en **Revista Instituciones y Desarrollo Nº 3** - Instituto Internacional de Gobernabilidad - PNUD – Barcelona

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996), "**Política y poder en el gobierno de Menem**", Grupo Editorial NORMA - Buenos Aires.

Passalacqua, Eduardo (1988) "Notas Sobre la Participación Política y Partidos Políticos en el Municipio" Grupo Editor Latinoamericano en **"Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina"** – Hilda Herzer y Pedro Pírez, Compiladores - Colección Estudios Políticos y Sociales - Grupo Editor Latinoamericano – Buenos Aires

Paz, Pedro (1987) "La técnica de la tierra arrasada, según Brodersohn" en "**El Despertador Año III Nº 12"** - Buenos Aires

Peirano, Claudia (1995), "La agricultura regional y los programas de reconversión" en **Novedades Económicas, Año 17 Nº 174** – IERAL – Buenos Aires

Pérez Amuchástegui , A. J. (Asesor) (1968) **"Crónica Histórica Argentina"**, Editorial Codex, Buenos Aires

Pírez, Pedro (1984) "El estado y lo regional. Un intento de integración conceptual" en **Revista Interamericana de Planificación Volumen XVIII Nº 70** - SIAP - México

Pírez, Pedro (1986) **"Coparticipación federal y descentralización del Estado en la Argentina"** - Editorial CEAL, Buenos Aires

Pírez, Pedro (1991) "**Municipio, necesidades sociales y política local**" Editorial IIED-AL – GEL, Buenos Aires

Pírez, Pedro (1991a) "Descentralización y gobiernos locales en Argentina" en Dieter Nohlen (Editor), "**Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América de Sur**", Editorial Síntesis - Nueva Sociedad, Caracas

Pírez, Pedro (1994) "**Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad**" - Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Pírez, Pedro (1995) "Actores Sociales y gestión de la ciudad" en **Revista Ciudades Nº 28** – RNIU – México

Pirez, Pedro (s/f) "**Las Políticas del Estado Nacional en la Conformación de las Bases Actuales del Federalismo**", Mimeo - Biblioteca INAP - Buenos Aires

Portelli, Hughes (1998) **"Gramsci y el bloque histórico"** - Siglo XXI Editores, México

Porto, Alberto (1990) **"Federalismo fiscal. El caso argentino"** Editorial Tesis– Buenos Aires

Porto, Alberto (1998) "Nacimiento, evolución y crisis del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos" **Revista Aportes** Nº 11 – Buenos Aires

Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (1993), "Descentralización Fiscal en América Latina: El caso argentino" en **Serie Política Fiscal Nº 45 - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL** , GTS - Santiago de Chile.

Porto, Guido G.- (1995) "Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 – 1980" - en **"Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana)"** - Editado por Alberto Porto - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata

Poulantzas, Nico (1969) **"Poder político y clases sociales"** Siglo XXI Editores, México

Prebisch, Raúl (1962) "El Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" - **Boletín Económico de América Latina Volumen 7 Nº 1** – CEPAL - Santiago de Chile (Edición Original 1949)

ProvInfo (2002) **"Informe sobre la Provincia de San Juan"** Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires

ProvInfo (2003) **"Base de Datos de la Unidad de Información Integrada"** - Ministerio del Interior -Secretaría de Provincias- Buenos Aires.

Pucci, Roberto (1989) "La élite azucarera y la formación del sector cañero en Tucumán (1880 – 1920)" Serie **"Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea Nº 37"** – Centro Editor de América Latina – Buenos Aires

Quadri Castillo, Mario (1986) **"La Argentina descentralizada"** EUDEBA, Buenos Aires

Quintero Palacio, (1995) "Límites en el Territorio, Regiones en el Papel. Elementos para una Teoría Critica" en **Realidad Económica Nº 131-** IADE, Buenos Aires

Rajland, Beatriz (2000) "Desde la eticidad (¿Cuál?) a la corrupción (¿Es esencia o fenómeno?)" en **Revista Aportes Nº 16** – Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

Ramos, Joseph (1993) "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" **Revista de la CEPAL Nº 50**, Buenos Aires

Reig, Enrique J. (1996) **"Coparticipación y Federalismo"** - Seminario realizado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas – Instituto de Economía Aplicada – Buenos Aires, 14 de Agosto de 1996

Repetto, Fabián (1997) **"Capacidad de gestión pública y políticas frente a la pobreza"** trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política – Mar del Plata

Reyes, Gustavo (1993) "Evolución de los Bancos Públicos Provinciales" **Revista Novedades Económicas** - IEERAL, Año 15 nº 155/56, Argentina

Roccatagliata, Juan A. (1992) **"La Argentina: Geografía General y los marcos regionales"** Grupo Editorial Planeta Argentina – 2ª Edición – Buenos Aires

Rock, David (1888) **"Argentina 1516-1987. Desde la Colonización Española hasta Raúl Alfonsín"** Alianza Editorial, Buenos Aires

Rock, David (2001) **"El radicalismo Argentino 1890-1930"** Editorial Amorrortu, . Buenos Aires.

Rodríguez, Andrés (1996), "Desarrollar un Estado con servicios de excelencia para la comunidad" en **Revista Aportes Nº 16** – AAG - Buenos Aires

Rodríguez, Andrés (2000), "Prólogo" en "**Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales**" Noemí Rial (Compiladora) – Fundación Unión – Universidad de Tres de Febrero – 2ª Edición - Buenos Aires

Rodríguez, Octavio (1998) "Heterogeneidad estructural y empleo" en **Revista de la CEPAL. Número extraordinario** – CEPAL / ONU, Santiago de Chile

Rofman, Alejandro (1974) **"Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino"-** Ediciones SIAP – Planteos – Buenos Aires

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 149

Rofman, Alejandro (1975) "**Marco Económico - Social y Político - Administrativo de las Diferenciaciones Regionales**" - Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas - Venezuela

Rofman, Alejandro (1982) "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina" en **Cuadernos del CEUR Nº 7**, Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1984) "Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional" en **Revista Interamericana de Planificación Volumen XVIII Nº 70** - SIAP - México

Rofman, Alejandro (1994) "Transformaciones Demográficas, Sociales y Económicas en el Nivel Urbano - Regional en la Argentina Contemporánea" en **Realidad Económica Nº 126**, IADE - Buenos Aires.

Rofman, Alejandro (1995) "Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural" - en **Mas allá de la convertibilidad**, Pablo Bustos (Compilador) – Fundación Friedrich Evert, Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1999), "**Las economías regionales a fines del Siglo XX**", Ariel - Buenos Aires.

Rofman, Alejandro (2000), "**Desarrollo Regional y exclusión social**", Amorrortu - Buenos Aires.

Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) **"Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina"** Amorrortu Editores – Buenos Aires

Rossi; Rodolfo (1994), "Crisis en las economías regionales" en **Información Empresaria Nº 257** - UADE - Buenos Aires

Sachutze, Rainer-Olaf (1993) "El federalismo en los países industrializados" en **Revista Contribuciones Nº 4** – Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires

Salama, Pierre y Mathias, Gilberto (1986) **"El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo"** - Ediciones Era, México

Salvia, Agustín (1997) "**La Patagonia privatizada: crisis, cambio estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo**" Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Avanzados; Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Buenos Aires

Samuel, David y Snyder, Richard (2001) "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial" en **"El federalismo electoral argentino"** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1992), "**El Sector Publico de la Provincia de Entre Ríos. Diagnostico y Programa de Reforma**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1993), "**El Sector Publico de la Provincia de Misiones. Diagnóstico (Resumen)**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - Ministerio del Interior - Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994), "**Diagnóstico y programa de reforma para la Provincia de San Juan**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - Ministerio del Interior - Buenos Aires.

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994a), "**El Sector Publico de la Provincia de Catamarca. Diagnostico y Programa de Reforma**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994b), "**Informe Preliminar San Juan**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994c), "**El Sector Publico de la Provincia del Chaco. Diagnostico y Programa de Reforma**" -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994d), "**El Sector Publico de la Provincia del Corrientes. Diagnostico y Programa de Reforma**" -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1995), "**El Sector Publico de la Provincia de Tucumán. Diagnostico y Programa de Reforma**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1996), "**El Sector Publico de la Provincia de Salta. Diagnostico y Programa de Reforma**" -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998), "**Situación de las Provincias Argentinas**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – MEyOySP, Buenos Aires

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990) "Caracterización del Sector Agropecuario de la Provincia de San Juan" **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca – Ministerio de Economía – Buenos Aires**

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998) "**Situación de las Provincias Argentinas**" Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior, Buenos Aires

Secretaría de Hacienda (1982) **"Erogaciones del Sector Público Argentino. Por finalidades y funciones 1961 - 1979"** Buenos Aires

Secretaría de Hacienda (1989) "**Política para el cambio estructura en el Sector Público**" Ministerio de Economía. Buenos Aires

Secretaría de Hacienda (1999) "**Boletín Fiscal Año 6 Nº 24**" - Secretaría de Hacienda - MEyOySP - Buenos Aires

Secretaría de Programación Económica (1993) "**El Gasto Público Consolidado**" - Secretaría de Programación Económica - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOySP) – Buenos Aires

Selltz, C. - Jahoda, M. - Deutsch, M y Cook, S. (1971) **"Métodos de investigación en las relaciones sociales"** Ediciones Rialp – Madrid, España

Sharkansky, Ira (1974), "**Administración Pública**"- Editores Aso-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 150

ciados S.A.- México
Slater, David (1990) "Fading paradigms and new agendas – Crisis and controversy in development studies" en **"Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe" Nº 49** – CEDLA, Amsterdam
Smith, B.C. (1985) **"Descentralization: the territorial dimension of the state" George Allen and Unwin** – London - U.K.
Smith, Peter (1972) "La base social del peronismo" – **Hispanic American Review LII** – Estados Unidos
Snyder, Richard y Samuels, David (1997), "**Devaluing the vote: Latin America's unfair elections**", informe preparado para la conferencia "Federalism, democracy and public policy" - México DF - México
Sonntag, Heinz (1986) "Hacia una teoría política del capitalismo periférico" en **"El Estado en el Capitalismo Contemporáneo"** Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina
Stein, Lorenzo (1981) **"Movimientos Sociales y Monarquía"** Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. (Edición Original: 1850)
Stepan, Alfred (1999) "Para uma nova analise comparativa do federalismo e da democracia: federacoes que restingem ou ampliam o poder do demos" en **Revista Dados Volumen 42 Nº 2** – Río de Janeiro
Suárez, Francisco (1973) **"Los economistas Argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones"** EUDEBA, Buenos Aires
Subirats, Joan (1989) **"Análisis de políticas públicas y de eficacia en la Administración"** - Ministerio para las Administraciones Públicas - Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid
Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994a) "**Informe Económico y Social - Provincia de Formosa**", Buenos Aires
Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994b) "**Informe Económico y Social - Provincia de Santiago del Estero**", Buenos Aires
Subsecretaría de Programación Regional (1997a), "**Informe Económico Regional**", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires, Abril.
Subsecretaría de Programación Regional (1997b), "**Informe Económico Regional**", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires, Diciembre.
Subsecretaría de Programación Regional (1998), "**Informe Económico Regional**" Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires.
Tappatta, Anahí de (Coordinadora) (1996), "**Regímenes laborales del Sector Público. Administración Pública Provincial. Segundo Informe de Avance**" - Mimeo – Proyecto ARG. 91-014 "Desregulación en los mercados regionales" – Código biblioteca Economía "Subs. - p91014 – 12.7" - Buenos Aires
Taylor, Peter (1994) **"Geografía Política. Economía - Mundo, Estado Nación y Localidad"** - Trama Editorial, Madrid
Tecco, Claudio (1992) "Federalismo y Desarrollo Regional en Argentina", en **Administración Pública y Sociedad Nº 7** - Córdoba / Argentina
Tedeschi, Virginia y Desparbasques, Mónica (1999), "Políticas sociales como políticas de Estado" en **Revista Aportes Nº 13** – AAG - Buenos Aires
Ter Minassian, Teresa (1997) "Descentralización y gestión macroeconómica" **Seminario Internacional Federalismo y Gobiernos Locales** – La Plata, Buenos Aires, 27 de Junio
Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (1999) "Why is Argentin's fiscal federalism so inefficient? en **Journal of Applied Economics Volume II Nº 1** – CEMA – Buenos Aires
Torres, Danilo (2000), "El Tratado Minero otorga tranquilidad jurídica. Reportaje a Martín Dedeu, de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros" en **Boletín Minero N° 1139**, Noviembre 2000 - SONAMI - Chile
U.S. Census Bureau (2000) **"Current Population Survey"**, U.S. Census Bureau - United Stated.
Unidad Ejecutora Central (1999) "**Informe de Progreso**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires
Unidad Ejecutora Central (2000) "**Informe de Progreso**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires
Unidad Ejecutora Central (2001) "**Catastro. Informe Ejecutivo**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires
Unidad Ejecutora Central (2002) "**Informe de Progreso**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires
Universidad Central de Chile (1997) **"Diccionario de Administración Pública**" Universidad Central de Chile–Ministerio del Interior, Chile
Vaca Narvaja, Hernán (1995) "La caída del último caudillo radical" - Cispren- Narvaja Editor – Córdoba, Argentina
Vanossi, Jorge (1964) **"Situación Actual del Federalismo"** Cuadernos de Ciencia Política de la Asociación Argentina de Ciencia Política Nº 2 - Ediciones Depalma – Buenos Aires
Varela, Felipe (1974) "Manifiesto del General Felipe Varela a los pueblos americanos sobre los acontecimientos políticos de la República Argentina en los años 1866 y 1867" en **"El manifiesto de Felipe Varela y la cuestión Nacional"** Rodolfo Ortega Peña y Eduardo Luis Duhalde – Eudeba – Buenos Aires (Edición Original 1868)
Véliz, C. (1984) **"La tradición centralista de América Latina"** – Editorial Airel – México
Ventris, Curtis (1989) "Towards a Public Philosofy of Public Administration" en **Public Administration Review Volumen 49 Nº 2** - EE.UU
Vergottini, Giusseppe de (1986) "La Distribución Territorial del Poder Político" en **"Revista Vasca de Administración Publica"** - Oñati - Nº 16 - España
Vidal, Armando (1995), "**El congreso en la Trampa. Entretelones y escándalos de la vida parlamentaria**" - Planeta - Buenos Aires
Videla, Horacio (1997) **"Retablo Sanjuanino"** – Universidad Católica de Cuyo – San Juan (Edición Original 1956)
Villalba, Miguel Ángel (1993) "La Revolución Radical de 1933 en Paso de los Libres" en revista **Todo es historia Nº 311**, Buenos Aires
Wainfeld, Mario (1993), "Enseñar a Pescar" en "**Los que quedaron Afuera**", Ediciones Unidos – Buenos Aires
Wallerstein, I. (1984) **"The politics of the World-Economy"** – Cambridge UP – Cambridge, Gran Bretaña
Ward, Peter y Rodriguez, Victoria (1999) **"New federalism and state government in Mexico"** – US – Mexican policy studies program – Policy Report Nº 9 – The University of Texas at Austin

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 151

– Texas, EEUU
Warr, Peter (1989), "Export processing zones: the economics of enclave manufacturing" en **Research Observer Volumen 4 Nº 1** – Banco Mundial - Washington
Weaber, Clyde (1978) "Regional Theory and regionalism: towards rethinking the regional question" en **Geoforum Volumen 9 Nº 6** – Pergamon Press – Oxford/New York/Paris/Frankfurt
Weber, Max (1964) **"Economía y Sociedad"** – Fondo de Cultura Económica – México – (Edición original, 1922)
Willington, Manuel (1998) "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina" en **Revista Estudios Año XXI Nº 84** – IERAL – Fundación Mediterránea – Argentina
Wiñazki, Miguel (1995) **"El último feudo. San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saa"** Ediciones Temas de Hoy – Buenos Aires
Yanes, Luis (1998) "**El impacto territorial de la globalización**" documento producido por el Programa de Políticas de Estado a partir de la exposición del Dr. Luis Yanes el 29/9/1998 en **Programa de Políticas de Estado** , UBA – Buenos Aires.
Zabludovsky, Gina (1984), "Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina" en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXIII, Nueva Época, Nº 124**, México.
Zapata, Juan Antonio (1996) "Coparticipación y Federalismo" en **Seminario de Coparticipación y Federalismo** realizado el 14 de Agosto de 1996 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires
Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor (1991) **"Los Saadi"** Editorial Legasa, Buenos Aires

Diarios, Revistas y Agencias Informativas

Revista "Acción" *(Publicación editada por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos – IMFC)*

Crisis Azucarera, Nº 663, 5/04/94
El punto cardinal, Nº 666, 21/05/94
Desde Adentro, Nº 668, 21/06/94a
Presencia cooperativa, Nº 668, 21/06/94b
Para salir de perdedores, Nº 672, 15/08/94
Relaciones Peligrosas, Nº 708, 21/08/97

Revista El Viñatero – San Juan

Contra los excesos tarifarios de EDESSA lucha 18 entidades, 19/07/1997 - Número 1.385 - Año XXXIX
Las cooperativas pueden cambiar el perfil productivo, 23/08/1997 - Número 1.390 - Año XXXIX
Los viñateros y la muerte anunciada de CAVIC, 4/10/1997 - Número 1.396 - Año XXXIX
La Federación de Viñateros emplazó a Energía de San Juan, 8/11/97 - Número 1.401 - Año XXXIX

Interdiarios

Bancos Provinciales: Hacia una estructura mixta 12/11/91
Menem está buscando inversores extranjeros en Suiza 28/01/93
Criticas a Cavallo por la situación de las economías regionales 30/01/93
Empresarios británicos prometieron inversiones con alta tecnología 12/05/93
El Secretario de Minería busca inversiones para el sector en Canadá 24/06/93
Empresarios mineros sudafricanos interesados en invertir en el país 17/08/93
Tauginas firmará el martes el pacto fiscal federal 6/8/93
Acción Chaqueña votara por el si a cambio del apoyo provincial del PJ 31/10/93
Valoran como positiva la fractura del interbloque provincial 20/11/93
Gobernador Chaqueño destacó la difícil situación de su Provincia 25/12/93
Menem reclamó la unidad del Partido Justicialista Chaqueño 28/3/94
El Gobierno Chaqueño dispuesto a transferir la Caja de Jubilaciones 22/06/94
El gobierno del Chaco busca un acuerdo político con el oficialismo 4/10/94
Dicen que se alejan las posibilidades de un acuerdo entre centristas 23/11/94
Tauginas pidió al gobierno nacional un adelanto de la coparticipación 30/5/95
Jorge Lanata con Victor De Genaro 16/11/95

Ámbito Financiero - Buenos Aires

Crearon comisión para darle $ 1.600 millones al interior 02/10/1995
Promesas de Gobernadores 09/02/95a
Ulloa dmora apoyo a Menem pesa a la seducción de Cavallo 09/02/95b
El PJ se salvó por los provinciales 17/03/95

Buenos Aires Económico - Buenos Aires

Giavarini pidió superávit fiscal 19/11/1997
Economía monitoreará las cuentas provinciales 19/08/1998

Clarín – Buenos Aires

Intimidades de unas cuentas que no cierran 19/10/1990
Massaccesi pronosticó una hecatombe económica 19/01/95a
Angeloz pide moderación 19/01/95b
Los provinciales tejen para mayo 09/02/95
El PJ pasa el rastrillo de votos por el interior 20/02/95
Se controlará el gasto social en las provincias 15/12/1995
Vetarían la promoción impositiva 19/12/1997
Promoción Industrial. Explicaciones de Pedro Pou a la AFIP 28/8/99
Más control a los beneficios impositivos 25/05/2000

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 152

Un apoyo a cambio del arreglo de cuentas 27/03/2001
Muertes de bebe en Corrientes 04/14/2001

Diario de Cuyo – San Juan

Dos implicados en la estafa a la Caja de Jubilaciones 07/05/1996.
Una representación costosa 19/05/1996

El Cronista – Buenos Aires

El PJ ganó por 18 puntos 03/10/1995
Amadeo admitió que hubo despilfarro 09/11/1995
El FMI quiere más controles sobre el endeudamiento de las provincias 25/11/1996
El Gobierno comenzó a replantearse los manejos de la política social 12/07/1997

La Nación – Buenos Aires

La reforma del Estado tendrá que esperar hasta febrero 02/01/96
La trama secreta de las pensiones graciables 06/02/1996
Laguna: no opinar en asuntos técnicos 25/06/96
Dura pulseada en el Congreso por el presupuesto 19/11/96
Tim Fischer: "Me gusta todo lo de la Argentina" 3/12/96
Minería, el motor de una mejor relación bilateral 4/12/96
Hay ofertas, con escollos 04/07/1997
El oficialismo ataca el apoyo opositor al modelo económico 12/08/97a
Continúa en la Alianza el debate por el paro 12/08/1997b
Poder Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias 03/12/1997
La Cámara alta sancionó el presupuesto para 1998 19/12/1997
La lista de Lamberto, vuelve a la palestra 10/10/1998
Comienza el jury contra otra jueza que se enfrentó con Rodríguez Saa 09/12/1998
Otra vez Eva Gatica 18/02/1999
El manejo arbitrario de los ATN (Editorial) 14/03/1999
Disparidad entre productores por los diferimientos fiscales 03/06/1999
Cavallo, Milkaut y el gobernador salteño 28/08/99

Página 12 – Buenos Aires

Un misil contra las provincias 20/01/92
La base económica de la bronca. El banco "aspiró" los salarios, 30/07/1995
Con marca presión 18/11/1995
Un obrero chaqueño que no fue mamá 11/10/1996
El Tato no es Perón pero lo parece 04/10/1997
Para que los muertos no voten 04/10/1997
Ramoncito hacía campaña entregando Menemtruchos 31/03/1998
El arte de manejar los ATN 07/07/1998
En Formosa. Detienen al Presidente del Superior Tribunal de Justicia 04/3/1999
"Somos constructores de la historia que estamos viviendo" – Reportaje a Martha Pelloni de Nora Veiras 16/08/99
El PJ a los golpes en Formosa 27/08/1999
Las provincias despilfarran 01/10/1999
El tema Santiago 01/08/2000
No soy como una Doña Rosa progresista 24/09/2000
Desconocidos entraron el jueves a la redacción del semanario "Análisis" de Paraná 22/01/2001

Notas al pie

[1] A falta de mejor forma de citarlas, denominaremos "Teorías del Desarrollo" al esfuerzo de diferentes disciplinas y multidisciplinarios por explicar los cambios cualitativos que en la economía, la política y la sociedad se producían al desenvolverse procesos modernizadores.

[2] "Sólo a partir de la 2ª Guerra Mundial han pasado a primer término los problemas del desarrollo económico y la planificación de ese desarrollo en los países pobres, y ello ha sido consecuencia de los grandes cambios políticos que han tenido lugar. Más particularmente, esta nueva dirección de los estudios económicos puede descubrirse ya en la desintegración del sistema de potencias coloniales y en el Gran Despertar de los países subdesarrollados mismos. Esos pueblos estaban, desde luego, aproximadamente tan pobres y necesitados de desarrollo hace veinte o treinta años como lo están hoy, más la situación en aquel tiempo en lo relativo al poder no daba importancia práctica a sus problemas de desarrollo. Pero, actualmente, una parte muy grande y siempre en aumento del trabajo de los economistas y de otros investigadores sociales se dirigen a esos problemas (Myrdal, 1961: 11).

[3] Nuevamente, a falta de un mejor nombre, denominaremos a estos enfoques como "Estructurales".

[4] Ver por ejemplo Amín (1986), Evers (1989), Kaplán (1969), Laclau (1982), etc.

[5] Este acápite fue hecho sobre la base de Myrdal (1957 y 1961), Gore (1984), Friedman (1981), Weaber (1978), Blomström y Hettne (1990) y Rofman (1975 y 1998).

[6] Ya Marx había hecho notar que, en un cierto estadío de su desarrollo, la posibilidad de expandir el "campo externo de la producción" era un elemento decisivo en el impulso del crecimiento (1973: Tomo 3 – 236/243)

[7]Hablamos de "no capitalistas" por su carácter de elementos deformados en comparación con el modelo de los países desarrollados o de los segmentos nacionales más estrechamente vinculados con el mercado mundial.

[8] Se volverá sobre este tema cuando veamos la forma en que los diferentes actores se relacionan con los diferentes niveles de Estado (sección 4).

[9]Estas definiciones fueron construidas sobre la base de Medina Echavarría, (1969: 39), O'Donnell (1984: 203 y 1993: 173), Cunill Grau (1997: 24) y Guber (2002: 2)

[10] En este trabajo los denominaremos indistintamente actores, sectores o grupos sociales. Su definición y la de conglomera-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 153

dos sociales se basa en Long (1990: 8) y Repetto (1997: 2 y 3).

[11] Este análisis se basa fundamentalmente en O'Donnell (1976 y 1972: 18 y ss.). Desde los '90s hasta la fecha, la baja gobernabilidad de los países de mayor desarrollo relativo de América Latina se reflejó en el retiro anticipado del poder de presidentes de Brasil y Perú (Collor de Melo y Fujimori), la situación de cambio de régimen en México y Venezuela, la sostenida violencia de Colombia, la explosión de la convertibilidad en Argentina, etc. Sobre la gobernabilidad de estos países ver, además, O'Donnell (1982), Evers (1989), Salama y Mathías (1986), Graciarena (1976), Sonntag (1986), Kaplán (1969), etc.

[12] Cabe acotar que, en términos históricos, la conformación de los derechos ciudadanos en América Latina fue muy distinta de la secuencia de derechos civiles, políticos y sociales esbozada por Marshall a partir del caso inglés (Assies y otros, 2001: 5).

[13] Si faltara este componente, la coerción sería la de las partes, volviéndose a la ley de la selva.

[14] De algún modo, estas justificaciones pueden relacionarse con la doble perspectiva a la que se asimila el Estado en el acápite anterior.

[15] A los fines de este trabajo son sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial / subnacional.

[16] Un desarrollo de este tema puede verse en Rofman (1974: 49 y ss.). Este punto también es citado por Quintero Palacio (1995) y Escolar y Escandell (1999).

[17] Este análisis fue hecho sobre la base de Di Tella (1986: 408) y Smith (1985: 40/43).

[18] Kymlica (1996: 19,20) comenta la posibilidad de acuerdos cuasi federales en caso de estados poliétnicos de base no territorial (surgidos por inmigración). No es el caso, al menos por el momento, de Argentina

[19] Ver por ejemplo la compilación de trabajos hecha por Boscherini y Poma (2000).

[20] Este razonamiento fue hecho sobre la base de Pírez (1984: 36/37)

[21] Un ejemplo paradigmático del caso Brasil puede verse en Palermo y Saravia, 1999. Para el caso de México ver Aguilar Villanueva, 1996. Para el caso de Venezuela ver Córdova Jaimes, 1997. El caso Argentino será tratado en varios puntos a lo largo de este trabajo.

[22] El caso Argentino será tratado en detalle en los próximos capítulos.

[23] Para la confección de este capítulo diferente mateiral bibliográfico fue utilizado como obras de referencia. Nos referimos principalmente a los trabajos de Halperín Donghi (1992), Pérez Amuchástegui (1968), Furtado (1974), Levene (1961), Klimovski (1981) y Rock (1988). Para etapas particulares se trabajo, además, con Ortiz (1978), Botana (1986), Favaro y Morinelli (1993), Campione y Mazzeo (1999), Gorostegui de Torres (1992), Cavarozzi (1997), Ramos (1993), Carballo (1991), Alvarez (1983), Romero y Rofman (1997), Rofman (2000), Cao y Rubins (1998), Chiaramonte (1997), Luna (1998), González (1957), Mata de López (1989) y Oszlak (1985 y 1988). Obviamente, cuando se utiliza bibliografía desde una lógica no referencial, se la cita del modo acostumbrado.

[24] Los límites de las gobernaciones eran muy imprecisos dada la escasa exactitud de la cartografía de la época y las pujas entre las diferentes jurisdicciones.

[25] Se verá como en la próxima etapa la producción de cueros constituye una excepción a esta regla.

[26] Esta división respondió a las disputas originadas por el contrabando que mantuvieron en la región del Plata los comerciantes portugueses y las fracciones ligadas a comerciantes de Asunción. Un análisis de esta situación puede verse en Rock (1988: 58 y ss.).

[27] Muchos autores consideran que tal amplitud de funciones ha sido el antecedente directo del alto nivel de centralización que tuvieron los Estados Nacionales constituidos tras el proceso independentista. Ver por ejemplo Véliz (1984).

[28] Su incumbencia judicial se daba en asuntos de naturaleza civil o criminal)Sus decisiones podían apelarse ante las reales audiencias, que eran la máxima representación de la justicia en tierras americanas.

[29] Entendemos por *litoral rioplatense* o *litoral* a los poblamientos coloniales sobre el Río Uruguay y Paraná de la en ese entonces Gobernación del Río de la Plata.

[30] Como se verá en el acápite siguiente, como parte de las reformas borbónicas, las gobernaciones redefiniceron sus funciones y pasaron a llamarse intendencias.

[31] Parte del territorio del Virreinato pertenece hoy a Chile y Brasil.

[32] Alberdi describe así la situación "Con un millón escaso de habitantes por toda población en un territorio de doscientas mil leguas, no tiene de nación la República Argentina sino el nombre y el territorio. Su distancia de Europa le vale el ser reconocida como nación independiente. La falta de población que le impide ser nación, le impide también la adquisición de un gobierno general completo" (1915: 120 – Edición Original 1852).

[33] Recorre a la historiografía y el constitucionalismo argentino una polémica alrededor del carácter político – institucional que asumieron los territorios del Plata en ese periodo turbulento. Esquemáticamente se discute si algo que pueda ser catalogado como "proto – Estado - Nación " ya existía durante esa época o la Argentina es una construcción posterior, que se estructura a partir de un acuerdo entre provincias hasta ese momento independientes. La primer posición es la sustentada por la vertiente más tradicional de la historiografía Argentina (ver por ejemplo, Levene, 1961), la segunda por una serie de investigadores cuyo autor más reconocido es Chiaramonte (Ver por ejemplo, 1997).

[34] Durante mucho tiempo se sostuvo que los textiles ingleses habían arruinado con su competencia la artesanía textil doméstica del interior. Según sostienen nuevas investigaciones, el problema de la apertura comercial "no fue tanto que los bienes que llegaban baratos por el Atlántico podían arribar en las mismas condiciones a los mercados interiores del territorio (donde el costo de transporte terrestre favorecía la permanencia de los bienes de manufactura local y regional), sino que tal situación desplazaba a muchos bienes del interior que habían encontrado en Buenos Aires el mayor mercado para colocar sus excedentes y obtener así unos ingresos vitales para sus magras economías" (Gelman, 2003: 318)

[35] La pérdida de las minas potosinas y la forma de embudo que

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 154

adquirió el país por aquellas épocas – cortado al sur por la presencia de aborígenes y cerrados los ríos interiores - hizo de la aduana del puerto de Buenos Aires el principal productor de rentas fiscales. En un año tan tardío como 1984, cuando ya habían surgido otras fuentes de ingresos, esta aduana todavía proveía más del 80% de los ingresos del Estado Nacional (Álvarez, 1972: 63). Quienes se apropiarían de tales recursos y que tipo de política se seguiría desde tal institución (v.g. protección de producciones del interior o librecambio) fueron las razones más fácilmente visualizables de la interminable guerra civil. En palabras de Alberdi "la aduana es la vida para los demagogos de Buenos Aires. Ella es toda la razón de su actitud de anarquía" (Carta a Juan M. Gutiérrez del 7 de Marzo de 1860, tomado de Alberdi, 1953: 165).

[36] En febrero de 1811 la Junta Grande intentó reglamentar la Ordenanza de Intendencias, restableciendo como capitales a Buenos Aires, Córdoba y Salta y haciendo depender de ellas al resto de las ciudades. La protesta de casi todas los Cabildos - encabezados por los de Jujuy, Tucumán, Tarija y Mendoza - dejó sin efecto la reglamentación y generó una situación ambigua, que se definiría pocos años después (Chiaramonte, 1997: 155).

[37] Esta Provincia tuvo cierta notoriedad en los estudios históricos pues San Martín, desde su puesto de Gobernador de Cuyo, organizó la expedición libertadora de Chile.

[38] El Presidente Juárez Celman intentó vulnerar este equilibrio a partir de lo que se llamó el *unicato*: el encumbramiento forzado de políticos adictos en todas las provincias. Es ampliamente aceptado que este accionar fue una de las causas principales de su caída luego de la revolución en 1890. Como se verá esta situación toma otro cariz con la asunción de Yrigoyen a la Presidencia de la Nación (1916).

[39] Si se incorpora Córdoba, en donde por esa época la implantación del emprendimiento agrícola ganadero era todavía muy marginal, el porcentaje de población de la periferia llegaba en 1895 a casi el 50%. Para dar una idea de la importancia del interior, Catamarca – una provincia menor aun dentro de la periferia - tenía según el censo de 1869, una cantidad de habitantes similar a la de Santa Fe.

[40] Una explicación más completa de este proceso puede verse en Gorostegui de Torres, 1992: 104 y ss.

[41] Para dar una idea de la importancia de estas articulaciones, digamos que en durante 1841 el 92% del valor de los flujos comerciales que salían de Salta se dirigían hacia los mercados del Alto Perú y, por medio de los puertos del Pacífico, al resto del mundo (Conti, 2003: 121).

[42] Un análisis de esta ocupación en el caso del Chaco puede verse en Carrera, 1983. En el caso de la Patagonia en Pérez Amuchástegui, 1968 (Tomo IV).

[43] La adjudicación definitiva a la Argentina de ambos territorios proviene de arbitrajes que resolvieron conflictos con Brasil (Misiones) y Chile (Los Andes) (Campione y Mazzeo, 1999: 55/56). Mientras Misiones terminó siendo una nueva provincia, el territorio de Los Andes luego fue dividido entre las Provincias de Salta, Jujuy y Catamarca (año 1943).

[44] En el Brasil, aliado argentino en la contienda, se dio un proceso en algún sentido paralelo. En cierta forma, del exterminio de buena parte de la población paraguaya que significó la Guerra de la Triple Alianza, surge la organización nacional argentina y brasileña.

[45] Ejemplo emblemático de esta estrategia es el asesinato del caudillo riojano "Chacho" Peñaloza.

[46] Al respecto ver Rofman (1974: 60 y 1997: 173), Pucci (1989: 7/10), Balán (1978, 66 y ss.), etc.

[47] La ley preveía que las escuelas nacionales solamente podrían establecerse en la campaña, pero con el correr del tiempo muchas de ellas se construyeron en las ciudades generando en los hechos sistemas paralelos, siendo, en la mayoría de los casos, el de origen y gestión nacional de mejor calidad. El desarrollo de este tema puede verse en Manganiello y Bregazzi (1968).

[48] Llamativa porque en el resto de América Latina el problema campesino producía agudas perturbaciones regionales.

[49] Sobre la base de Capraro y Esteso (1986: 8 y ss.)

[50] El posterior surgimiento del bloquismo da a la UCR de San Juan una característica particular. Al respecto ver Mansilla (1983).

[51] De las veinte intervenciones, solamente cinco tuvieron el respaldo de una Ley del Congreso de la Nación. Como puede colegirse, y más allá de que muchas elecciones provinciales estaban sospechadas de fraude, las intervenciones por decreto del gobierno nacional implicaron un grave ataque a la autonomía provincial.

[52] Wiñazki (1995) refiriéndose a San Luis y Zicolillo y Montenegro (1991) a Catamarca describen esta situación en casos concretos. No es difícil encontrar similares análisis para otras provincias del NOA, NEA y Cuyo. Sobre este doble perfil del peronismo ver también Mora y Araujo (1975), Kenworthy (1975), Smith (1974), Di Tella (1986), Gibson (1997), etc.

[53] Este proceso dio origen a varios partidos provinciales. Al respecto ver, por ejemplo, Balestra y Ossona (1983) y Mansilla (1983).

[54] Esta situación da nacimiento al sistema de Coparticipación de Impuestos. Un análisis del desarrollo histórico de la distribución de fuentes tributarias puede verse en Porto (1998).

[55] El único embate, si bien indirecto, contra esta organización se produjo durante los '60 y buena parte de los '70 cuando a partir de la divulgación de los principios de la planificación regional se generaron intentos de fundir Provincias en ámbitos más amplios, más "racionales" desde el punto de vista económico. Estos intentos no superaron el espacio discursivo o bibliográfico (Al respecto ver Boisier, 1984 y Quintero Palacio, 1995).

[56] Por ejemplo el interventor de Tucumán en la etapa Onganía de la Revolución Argentina, el Interventor de Mendoza durante el "Proceso de Reorganización Nacional" (Passalacqua, 1988: 72)

[57] En 1944 el Gobierno Nacional creó la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, que tomaba territorios de Chubut y Santa Cruz. En ocasión de la provincialización de estos dos Territorios Nacionales, la Gobernación Militar dejó de existir, volviendo ambos a sus límites originales.

[58] Para otras clasificaciones de provincias ver, por ejemplo, Ferrer 1980 / Núñez Miñana, 1974 / Esteso y Capraro 1989 / Rofman, 1982, etc. En general no difieren demasiado de la transcripta.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 155

[59] Para el análisis de la situación del país que se realiza en este capítulo, además de las obras expresamente citadas se utilizó Cavarozzi (1997), Duhalde (1983), Palermo y Novaro (1996), Cao y Rubins (1996), Rofman (1999 y 2000).

[60] Existe una importante cantidad de trabajos sobre los procesos de reforma y reconversión. En este trabajo seguimos principalmente a Blutman (1998), Andrieu (1993) y Palermo y Novaro (1996).

[61] Como gasto cuasifical se entiende a una serie de gastos extrapresupuestarios. En la Argentina, este concepto estuvo relacionado principalmente con la acción del sistema financiero oficial, tanto del Banco Central como de los bancos estatales. En particular impactaron en este rubro las operaciones de redescuentos, tasas subsidiadas, medidas de fomento, quitas, rescates, etc.

[62] Un análisis de esta evolución puede observarse en Cao y Vaca, 2001: 33 y ss.

[63] Una parte de este incremento se origina en la transferencia de catorce cajas previsionales provinciales al nivel federal. Si se compara el gasto público de la Nación y de las provincias neto de las erogaciones del sistema previsional y del gasto en deuda pública, los registros resultantes – para Nación + Provincias = 100 - Nación= 38,6 y Provincias = 61,4 (bastante lejos del Nación = 57,8 y Provincias 42,3 que se observa en el cuadro Nº 1).

[64] Una descripción de todos los ítems que componen este grupo de transferencias puede verse en Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998: 91 y ss.

[65] Salvo excepciones puntuales, generalmente el área despoblada adquiría guarismos intermedios.

[66] Sobre los componentes de una sociedad tradicional puede verse, por ejemplo, Germani, (1976).

[67] El Banco Mundial en sus diferentes estudios sobre las Provincias Argentinas clasifica a la Provincia de Mendoza como "avanzada" junto con Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe (Ver, por ejemplo, Banco Mundial, 1992).

[68] Un análisis del circuito productivo del petróleo y el carbón y del impacto de las privatizaciones de las citadas empresas puede verse en Rofman (1999)

[69] La clasificación regional que se utiliza en este cuadro fue descrita en el Cuadro Nº 7 del Capítulo IV.

[70] Existe una importante cantidad de trabajos que describen las dificultades de reinserción de las economías regionales. A modo de ejemplo citamos los de Rofman (1995, 1999 y 2000), Manzanal (1995), Cao y Rubins (1996), etc.

[71] Ver por ejemplo Rofman (1999), Benencia (1992), etc.

[72] Ver por ejemplo Wiñazki, 1995: 90.

[73] Los datos disponibles del censo 1970 no permiten distinguir el empleo público del resto del empleo. Un análisis más extenso de la situación del empleo público en provincias centrales y periféricas a partir de los datos censales 1980 – 1991 fue desarrollado en Cao, Vaca y Francés (1997).

[74] Se volverá sobre este particular en los Capítulos IV y V.

[75] Tal aseveración, a nivel de hipótesis, ya fue sustentada, entre otros, por Escobar (1998: 24), Muro y otros (1999: 76), Benítez y otros (1991), etc., bajo el nombre de *ajuste pasivo*: el gasto público reemplaza a las economías regionales como principal elemento dinamizador del aparato produtivo.

[76] Para el nivel de detalle con que se tratará el tema, no será necesario describir las diferencias que los organismos multilaterales tuvieron entre sí.

[77] Si bien la SAREP era formalmente parte del Ministerio del Interior, durante la gestión del Ministro Cavallo (1991 – 1996) funcionó de hecho como una dependencia del Ministerio de Economía.

[78] Un análisis del CFI sobre el desempeño de las 24 jurisdicciones no encuentra una relación directa entre los avances en el cumplimiento del Pacto y la solvencia fiscal o el crecimiento económico (Consejo Federal de Inversiones, 2000: 45 y ss.).

[79] Ver, por ejemplo, los contenidos de los convenios de préstamos 3820 AR/BIRF, 3836 AR/BIRF, 3877 AR/BIRF y Contrato 619/OC – AR BID.

[80] El PSFyDEPA (Convenio 3820 AR BIRF) ha generado una inversión total de u$s 575 millones de los cuales 200 son financiados por el BIRF, 200 por el BID y 175 por el aporte de contrapartida de las jurisdicciones provinciales. El programa se encuentra operativo desde principios de 1991. Hacia 1995 se le sumo el PDP con u$s 321 millones más, para similares objetivos.

[81] Como ya vimos, algunas estaban en línea con los objetivos del Pacto Federal.

[82] Entrevistas con informantes clave.

[83] Similares conclusiones pueden desprenderse de estudios realizados por la Fundación Capital (1998) y por el Consejo Federal de Inversiones (2000).

[84] Desde la perspectiva del gobierno central, también se tenía la aspiración de descongestionar su propia Administración, objetivo logrado a partir de las privatizaciones y de las transferencias de servicios a las Provincias.

[85] El seguimiento del gasto provincial es una tarea considerada crucial por el gobierno nacional. Así, en una entrevista con el Diario Buenos Aires Económico (BAE), el Subsecretario de Programación Regional Alejandro Caldarelli expresó que el principal objetivo de su gestión era seguir día a día la evolución fiscal de las provincias (Buenos Aires Económico, 19/08/1998). Con este grado de conocimiento, y en virtud de las múltiples posibilidades que, como vimos, tiene la jurisdicción nacional para operar sobre la situación fiscal provincial, es claro que este déficit de las Provincias periféricas tuvo algún nivel de permisividad por parte del Gobierno Central.

[86] Este mecanismo no es exclusivo de Argentina. Abrucio (1994: 169) recuerda que en 1974, cuando la oposición brasileña ganó las elecciones en los grandes Estados, el gobierno federal privilegió los acuerdos con regiones de menor tamaño relativo, en las que le resultaba más fácil conseguir apoyo como contraparte de favores. En España la relación bilateral que el oficialista Partido Popular mantiene con los grupos nacionalistas de cada región autonómica se basa en políticas de compensaciones por apoyos (Almunia, 2000: 134).

[87] En etapas inflacionarias este favoritismo podía disimularse a través de la dilación en la efectivización de las transferencias. Reiteradamente se denunció que el Estado Nacional retenía selectivamente las partidas provinciales – con su consecuente desvalorización - como método para castigar a jurisdicciones rebeldes o las aceleraba para premiar a provincias amigas (ver

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 156

por ejemplo Paz, 1987: 32 y ss.).

[88] En el Anexo I se transcribe el esquema conocido cmo el "Laberinto de la Coparticipación", una representación de la situación vigente al 1997 en virtud de los múltiples cambios a la ley 23.548. Como la Coparticipación Federal y relaciones fiscales Nación-Provincias ya han sido tratado con detalle en una importante cantidad de estudios, nos ocupamos de estos temas – tanto aquí como en el Anexo I - de una forma relativamente escueta. Los interesados en profundizar el análisis pueden dirigirse a la compilación realizada por Borgonovo y Cabanillas (1995), la publicación de los trabajos presentados en un seminario ad hoc realizado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas (compilación de Reig, 1996), los trabajos Cetrángolo y Jiménez (1995), Frías (1993), Tommasi y Saiegh (1999), Porto (1990), Pírez (1986), Zapata (1996), por citar sólo algunos ejemplos.

[89] Ver por ejemplo El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 15/12/95. Un ejemplo famoso de esta situación fue el desvío hacia La Rioja de mercadería originalmente destinada a aliviar la situación de las víctimas del Huracán Mitch (Honduras). El Juez Bagnasco consideró que este desvío no era delito (La Nación, 18/02/99).

[90] Por ejemplo, el encargado del área de asistencia social, Eduardo Amadeo reconoció en un encuentro con empresarios que el gobierno "dilapidó dinero a diestra y siniestra" (El Cronista 9/11/95). Notas periodísticas referidas al tema pueden verse en Clarín, 15/12/1995 y El Cronista 12/07/97. Ver también la denuncias de CTERA (1995 y 1996) los trabajos de López (1996, 1997 y 1998), Tedeschi y Desperbasques (1999), Lozano y Jáuregui (1990), etc.

[91] Posición del movimiento cooperativo y de APyME puede verse en Idelcoop (1991 y 1999) y Acción (5/04/1994 y 21/06/94a y b)

[92] Al respecto, ver documento del CTP "El CTP ante la coyuntura política" (14/07/1995).

[93] En sus análisis de la Situación Nacional, el Congreso del Trabajo y la Producción (CTP) se mostraba como relativamente cercano al FREPASO (CTP, 1995: 12). En 1997, Humberto Volando - Secretario General de la FAA y miembro del CTP- fue electo diputado nacional por esa fuerza.

[94] Sobre como era vista la oposición frente a la convertibilidad ver, por ejemplo, La Nación (12/8/97a y b); la posición de la Alianza frente al modelo económico descrita en Acción (21/08/97). Una imagen del apoyo relativamente monolítico al modelo económico se transcribe en el siguiente segmento de una nota del diario La Nación: "El obispo de Morón Justo Laguna se mostró sorprendido por el hecho de que en algunos medios se haya publicado la noticia de que 'la Iglesia reclama que se ponga fin al régimen de convertibilidad'. 'Me parece grave que se difunda esa información. Sería absurdo que la Iglesia pidiera lo que no está pidiendo nadie: ni Terragno que es el jefe de la oposición ni Chacho Alvarez ni ningún otro sector', señala el prelado" (25/06/96).

[95] En cuatro ocasiones en los años 1993/94 "... el Gobierno Nacional debió acudir en auxilio de producciones regionales con subsidios directos, sin una política que los inscriba en un proceso de transformación... otorgados con el objetivo de compensar las fuertes pérdidas..." (Rofman, 1995: 183).

[96] Una sucinta descripción de la BOP puede verse en el acápite 5.1. del Anexo I.

[97] No se ha podido acceder a información referida al segmento industrial de las economías regionales (v.g. vinícola, ingenios azucareros), pero en la percepción de diferentes funcionarios del área de economía de diferentes provincias periféricas, se consideraba que la BOP tenían una participación similar a la que se presenta para el sector primario.

[98] Básicamente los redescuentos son préstamos a tasa preferencial que el BCRA da a los bancos del sistema financiero para que estos puedan cubrir sus desequilibrios.

[99] Por ejemplo, ante las dificultades del sector algodonero, el BNA lanzó la operatoria de crediticia "Reconversión Productiva de actividades agrícolas" (Decreto 748/2000), dirigido a financiar la cosecha de la temporada 2000 – 2001.

[100] Para las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero, los ingresos tributarios de este tipo son iguales o inferiores al 15% del total de los ingresos (ProvInfo, 2003).

[101] Un análisis sobre las posturas contrapuestas del sindicalismo argentino puede verse Palermo y Novaro (1995: 344/345), Murillo (1997: 429/430), Molteni (1998), etc.

[102] Durante los '90s Andrés Rodríguez, además, ocupó diferentes cargos jerárquicos dentro de la CGT, por ejemplo, el de Secretario de Relaciones Institucionales.

[103] Por dar un ejemplo, un informe realizado por la Secretaría de Aistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP, 1996: 113) preveía para Salta más de 10.000 bajas productos de jubilaciones, retiros voluntarios y prescindibilidades. Los programas para las restantes provincias establecían cesantías de parecida envergadura.

[104] Se considera que el llamado régimen de "Promoción Industrial" (originado por la Ley Nº 21.608 de 1977) tiene una lógica diferente a las citadas en esta sección.

[105] Paralelo al detallado crecimiento se observa una crisis en el segmento PyME de la minería, dedicado principalmente a la explotación de rocas de aplicación o articulado con empresas estatales (por ejemplo, las empresas sulfateras que abastecían a Obras Sanitarias de la Nación).

[106] Reiteradamente se han denunciado maniobras ilegales en el uso de los diferimientos impositivos como mecanismos para disimular la evasión de impuestos. Ver, por ejemplo, La Nación (04/07/1997 y 10/10/1998), Clarín (28/08/99 y 25/05/2000), etc.

[107] Rofman (2000: 277/283) realiza un análisis similar y cita a diferentes analistas regionales que opinan en un sentido similar.

[108] Con algunas excepciones, durante los '80 y principios de los '90 si bien las tarifas eléctricas provinciales para emprendimientos industriales tenían precios altos para los estándares internacionales, en realidad encubrían un subsidio pues rara vez las empresas pagaban en tiempo y forma. Varios empresarios transregionales presionaron por su privatización en virtud de que si pagaban la tasa vigente, perdían competitividad, y si no la pagaban, terminaban siendo presionados para que entraran en un circuito de favores, en última instancia, igualmente oneroso (entrevistas a informantes clave).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 157

[109] Se volverá a este caso en el Capítulo VI.

[110] A los frines de este trabajo, consideramos la palabra "modelo" bajo su acepción descriptiva, esto es, como una representación simplificada de la realidad, una forma de generalización cuyo objetivo es explicar una situación a partir del establecimiento de propiedades generales (Ander-Egg, 1980: 64 y ss. y Boudon y Bounicand, 1990: 419).

[111] En el tema que nos ocupa, no deja de ser sugestiva la frase usada por el en su momento Vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez para referirse al Senado de la Nación – representantes en el Gobierno Nacional de las provincias - al que acusó de funcionar bajo la lógica de "gobernabilidad tarifada" (Página 12, 24/09/2000).

[112] Este razonamiento fue hecho sobre la base de Palermo y Novaro (1995: 346) y entrevistas a informantes clave.

[113] Rossi (1994: 39/41) resume esta solicitud como conclusión de una serie de encuentros realizados por la Sociedad Rural en La Rioja, Mendoza y San Rafael entre 1990 y 1992.

[114] Achervall y Belardi (1999) hacen un recuento de las tareas que potencialmente podían desarrollar los estados provinciales de las provincias periféricas.

[115] Castells (2000) trata extensamente esta situación. Ver, por ejemplo, Tomo Iº: 27 a 31, Tomo II: 120 y 274, Tomo III: 388, etc.

[116] Entrevistas personales a informantes clave.

[117] Este análisis fue desarrollado en el Anexo II del trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2000). Uno de los autores de la investigación comentó que, ante las presiones de importantes funcionarios provinciales, las autoridades del Ministerio del Interior del Gobierno Federal – contraparte en el desarrollo del proyecto – aconsejaron posponer la realización del trabajo.

[118] La caracterización de las APPs como *botín* se inspira en Graciarena (1976: 40). Con respecto a las obras que relatan el funcionamiento de la APP bajo esta lógica ver Zicolillo y Montenegro (1991) y Morandini (1991) sobre la provincia de Catamarca; Jaime Emma (1992) y Wiñazki (1995) sobre la provincia de San Luis, Barbosa (1988) sobre la provincia de San Juan, etc. En este trabajo entendemos por relación clientelar, a aquella articulación asimétrica en donde un funcionario - per se o por interpósita persona - utiliza potestades estatales para asignar de manera personalizada bienes programa, servicios, o la posibilidad de ingresar como empleado público a ciudadanos que, como contraprestación, pasan a formar parte de una red de apoyo al funcionario en cuestión. Por su parte, entendemos por prebendalismo a la asignación de rentas públicas por medio de mecanismos individuales y personalizados a actores sociales hegemónicos (Estas definiciones fueron desarrolladas a partir de Weber {1964}, Krueger {1974} y Kurer {1993}.

[119] En diferentes momentos, a lo largo de esta investigación (sección 3 del Capítulo V, apartado 2.1.2. y sección 3 del capítulo VI, acápite 2.2. de este capítulo VII) se ha tocado el tema del empleo público como uno de los principales elementos a considerar en el análisis de la situación de las provincias periféricas. En otros trabajos (Cao y Rubins, 1994a y 1996a) se ha tocado el tema con más detalle. Haciendo una síntesis de los diferentes aspectos que hemos citado a lo largo y que involucran al empleo público, vemos que este se presenta bajo tres dimensiones diferentes:

Como parte de la estructura organizacional

En su carácter de movilizador de la economía regional

En su condición de elemento a utilizar en los procesos de acumulación política

[120] En este sentido, para el ámbito bajo estudio consideraremos, a priori, como válido el axioma que sostiene que los decisores del sistema político están primariamente motivados por el objetivo de incrementar su poder, capacidad de maniobra y autonomía (Downs, 1960: 542).

[121] Se hace notar que, en muchos casos, la falta de estos reparos burocráticos tiene su origen en el citado *formalismo.*

[122] Ver, por ejemplo, el caso citado en la nota al pie Nº 117.

[123] Este razonamiento fue desarrollado sobre la base de O'Donnell / Oszlak (1996:113) y Evers (1989:169).

[124] Datos para 1997 tomados de ProvInfo (2003)

[125] Como forma de marcar las diferencias con lo que ocurre en el área periférica, a título de ejemplo se transcribe una descripción de la situación de peones y capataces correntinos que "... siguen como rebaños a sus caudillos, casi siempre sus patrones, con fe ciega en la personal del líder más que en la ideología que pregonan, de la que poco entienden, enlazados en una extraña relación de amo/esclavo; prestigio/temor reverencial, también riqueza/pobreza, manifestaciones que tratan de explicar el misterio y el poder de estos sobre aquellos. La frase habitual 'soy gente de fulano' es índice elocuente de orgullosa pertenencia. ..." (Villalba, 1993: 14). Compárese esta situación con la conocida anécdota referida a la primera votación en Capital Federal estando vigente la Ley Sáenz Peña del voto secreto y obligatorio (año 1912). El Partido Conservador, *siguiendo la costumbre consagrada* repartió vino, alimentos y *una contribución amistosa de cinco a diez pesos... por cada voto*. Pero cuando se abrieron las urnas los sufragios habían ido a parar al Partido Socialista y a la Unión Cívica Radical. *Es una traición, una burla, canallesca deslealtad*, recuerdan que expresó el diputado conservador Pedro Luro (Columba, 1988: 59. Edición original 1948).

[126] Ver por ejemplo García Delgado (1998: 136 y ss.), Rajland (2000: 33 y ss.), Manfroni (2000, 95 y ss.), etc.

[127] La tasa de reelección partidaria informa acerca de los partidos a cargo del Ejecutivo Provincial que triunfaron en las siguientes elecciones a gobernador. El porcentaje indica el total de elecciones en que hubo reelecciones (total de elecciones: 56, reelecciones: 40, tasa de reelección: 71,4% (Cao, 2000).

[128] Sobre el particular es dable destacar que las bajas dimensiones relativas de los segmentos económicos que funcionan por fuera de las APPs hace que su crisis no amenacen el funcionamiento *normal* de la provincia, siempre y cuando no se realicen rescates que generen desequilibrios financieros fiscales.

[129] Este punto fue desarrollado más extensamente en Achervall y Belardi (1999).

[130] La estrategia metodológica que se sigue en el presente capítulo se inspira en la desarrollada por Suárez en su investigación sobre los profesionales argentinos, en la que se indaga la situación de los licenciados en economía. El análisis sobre la *razonabilidad* de los datos alcanzados a partir de su uso, también fueron tomados de la misma obra (Suárez,1973: 73 - 74).

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 158

[131] Los entrevistados (por orden alfabético) fueron: Alcoba, Francisco (Ex -Secretario de Hacienda y Diputado Provincial), Balverdi, Oscar (Ex Secretario de Salud -rango Ministerial-), Benítez, Raúl (Ex Ministro de Economía y Secretario de Hacienda), Caballero Vidal, Juan Carlos (Ex jefe de Policía de la Provincia - rango de Secretario de Estado- y miembro de la Corte Suprema de Justicia), Esteso, Roberto (Ex –Ministro Coordinador y Secretario de la Función Pública), León, Francisco (Ex – Secretario de Coordinación Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación), Mordacci, Sergio (Ex - Secretario de Planificación - rango Ministerial -), Nieto de García, Ana María (Ex Ministra de Educación), Prieto, Manuel (Ex -Ministro de Acción Social y Ex Ministro de Producción), Rodríguez, Jorge (Ex -Secretario de Prensa) y Velásquez, Francisco (Ex - Secretario de Cultura). La desgravación completa de las entrevistas (con la única omisión de párrafos que permitieran identificar a los entrevistados) fue presentada en Cao, 2002: Anexo VI.

[132] Las entrevistas se realizaron entre marzo y mayo de 2002. La salida de Escobar del gobierno ocurrió poco más de dos años antes, en diciembre de 1999.

[133] Se desarrollan con mayor amplitud estos conceptos en el Anexo II – Descripción de la Provincia de San Juan.

[134] Ver también Ley Provincial Nº 6.061 y Acta Complementaria al convenio de préstamo citado, de fecha 15-9-1997.

[135] Se refiere, irónicamente, a la posición privilegiada que tenía esta provincia en virtud de ser la jurisdicción del presidente Menem.

[136] Se refería al año 1992 en donde la salida de la hiperinflación generó un importante incremento de recursos en el gobierno central e, indirectamente, un aumento de las transferencias presupuestarias y de cogestión. Al respecto puede verse Cao y Rubins, 1999: 63 y ss.

[137] Ver Capítulo IV, acápite 1.2. El ejemplo de San Juan hace notar que hay otros elementos tan o más importantes que el apoyo de los representantes provinciales en el parlamento nacional.

[138] De manera paralela a los sindicatos trabajadores del Estado, ver Cuadro Nº 6.

[139] Inclusive la nota citada comenta que el detonante de los hechos de violencia ocurridos por esa época fue la publicación de la lista de deudores del banco, que comprendía a varios "notables" provinciales.

[140] No existe información disponible acerca del impacto en la producción vinícola, aunque diferentes informantes hablaron de un impacto paralelo al que muestra el cuadro Nº 8.

[141] Estas demandas se hicieron públicas de múltiples maneras, como por ejemplo en el Semanario "El Viñatero" que, a grandes rasgos, expresa las opiniones de los medianos productores vitivinícolas sanjuaninos. Al respecto pueden verse las notas del 19/07/1997, 23/08/1997, 04/10/1997, 08/11/97 – que reproduce una declaración de la Federación de Viñateros -, etc.

[142] Nótese que mientras el incremento porcentual del gasto en administración general es del orden del 50%, la elevación del gasto en los tres sistemas citados es, comparativamente, bastante modesta. Máxime si se toma en cuenta que en esta etapa ocurren diferentes transferencias que los involucran.

[143] A partir de este punto y hasta el fin de este capítulo nos referiremos al diagnóstico de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial como informe SAREP, citando únicamente su número de página.

[144] Un solo interlocutor defendió enfáticamente que el personal de uno de estos sistemas ingresaba "... según lo establece el estatuto, a través de puntajes. Todos los concursos son públicos, por listado único con exhibición de los listados. No puede haber acomodos" (h).

[145] Es interesante que sea el mismo interlocutor que no observó problemas en la carrera administrativa.

[146] Un entrevistado tenía una percepción diferente de la capacidad de la APP: "Al contrario de lo que pasaba con mis pares que estaban en el sector privado y que siempre se compraron la idea de un Estado ineficiente y la repiten como un loro, mi imagen fue siempre buena. Antes y después de haber estado en la función pública, debo decir que para mi el Estado es eficiente en término de grado de recursos" (f).

[147] La llamada "politización" del Administración Pública Provincial fue tratada en extenso en Cao y Rubins, 1997.

[148] "Cuando la filosofía pinta el claroscuro ya un aspecto de la vida ha envejecido. Y en la penumbra no lo podemos rejuvenecer, sólo lo podemos reconocer. El búho de Minerva sólo inicia su vuelo al caer el crepúsculo" – Federico Hegel, Prefacio a la Filosofía del Derecho.

[149] Este Anexo reconoce como antecedente el trabajo realizado por Cao y Pírez (1999 y 2002).

[150] Esta sección fue realizada sobre la base de Cassagne, 1998 páginas 441 a 455. Los artículos citados refieren a la Constitución Nacional Argentina de 1994.

[151] A los fines de este trabajo son sinónimas las expresiones referidas al nivel federal, central o nacional.

[152] Esta sección fue trabajada sobre la base de Samuels y Snyders (2001: 25 y ss.). Sobre el tema ver también Escolar y Pírez (2001), Gibson y Calvo (2001) y Cabrera (2001).

[153] Este acápite toma en cuenta el análisis de Castorini de Tarquini, 1989: 202/205.

[154] Definimos lo que se entiende en este trabajo por transferencias financieras en el punto 1.1.4. del Capítulo III. Repetimos lo dicho en ese momento: el tema es tratado escuetamente pues ya ha sido analizado en un importante número de estudios. Al respecto, adherimos a lo expresado por el economista de la UCR Mario Brodherson en una alocución en la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación que presenció el autor, quien sostuvo que sobre el tema *ya se ha escrito demasiado*.

[155] En 1930 los impuestos sobre el comercio exterior representaban casi el 60% de la recaudación del gobierno nacional. La participación había sido del 95% en 1865, y del 90% entre 1870 – 1880 (Porto, 1998: 75).

[156] Sobre la base de Cao y Rubins (s/f).

[157] Gallo y Angaramo comentan la forma en que en operatorias del Banco de Catamarca se usaron testaferros. Así, una empleada doméstica de un conocido dirigente político provincial accedió a un préstamo por varios cientos de miles de pesos, que no pudo pagar y que, por supuesto, no tenía bienes con que respaldar lo adeudado (1996: 227).

[158] En la realización de este anexo se tomaron como modelos

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 159

los informes sobre la Provincia de San Juan realizados por ProvInfo (2002) y por la Dirección de Asuntos Territoriales (2001).

[159] En este acápite se utilizan algunas partes de los trabajos finales presentados en los módulos de Doctorado "Racionalidad y Acción Humana" dictado por el Dr. Pedro Pavesi (año 1998) y "Metodología de las Ciencias Sociales. Introducción crítica" del Dr. Ricardo Gómez (año 1997).

[160] Es una reformulación de la tesis de Khun, quien se pregunta acerca la existencia de alguna ciencia social que haya adquirido un paradigma común (1995: 13). Desde otra perspectiva, pero con un razonamiento en algún sentido paralelo, Bunge las considera como ciencias con campos de investigación *no totalmente estructurados* (1995: 213).

[161] Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender la totalidad de las necesidades, demandas y esperanzas de sus integrantes. Sólo algunas son *problematizadas*, en el sentido que ciertos actores sociales relevantes creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (O'Donnell – Oszlak, 1995: 110).

[162] Esto no significa que necesariamente se logre este objetivo. El debate en la comunidad científica calificará en última instancia el éxito que he tenido en esta tarea.

[163] Para superar estos problemas, se consultó con expertos acerca de la confiabilidad de los distintos datos utilizados y sobre la forma de superar las dificultades que estos tuvieran. Por ejemplo, en la utilización de los datos de Producto Bruto Geográfico (el producto anual de cada provincia) si bien muchos informantes comentaron acerca de una cierta debilidad, en general lo consideraron consistente en términos de sus composición interna y, por lo tanto, una herramienta válida para analizar cambios relativos en las diferentes Grandes Divisiones.

[164] Es dable reconocer que la gran mayoría delos datos cualitativos, las entrevistas y el estudio de caso se dirigen principalmente hacia el Poder Ejecutivo.

[165] Simbólicamente, en la Argentina, la mayoría de los estudios inicia tal periodo el 24 de Marzo de 1976, con el golpe militar. También suele utilizarse el llamado "Rodrigazo", una serie de medidas dispuestas por el Ministro Celestino Rodrigo el 4 de Junio de 1975, que significaron un shock económico.

[166] Durante el periodo 1990 – 2002, cumplí funciones de:

1. Coordinador de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública - Gobierno de la Provincia de San Juan.
2. Sectorialista del Programa BIRF-BID "Provincias II" (Transformación del Sector Público Provincial) de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Economía Provincial - Ministerio del Interior.
3. Miembro de la Comisión Especial de Coparticipación Federal del Senado de la Nación.
4. Coordinador del Grupo de Coordinación y Apoyo Técnico / Grupo Provincias de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
5. Encargado de la Unidad de Información Integrada / ProvInfo de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 160

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 161

Juventud, educación y trabajo. La dinámica entre estructuras y agentes burocráticos en las políticas de Mendoza

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 162

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 163

Agradecimientos

El primer borrador de esta tesis vio la luz un 28 de noviembre del 2004. El proyecto más importante de mi vida, Candela, la vio al día siguiente. A ella, gracias por cumplir con nuestro trato y por tantas horas robadas.

Fundamentalmente:
A Fabián, gracias por tantas horas regaladas.

Mi profunda gratitud a:
A la Dra. Claudia Jacinto, por su decidido apoyo y sus oportunas indicaciones y recomendaciones.
A la Lic. Susana Becerra por alentarme a seguir.
A las personas que generosamente se prestaron a ser entrevistados y a compartir conmigo sus vivencias y perspectivas sobre su paso por la función pública.
A Emilio Tenti por su constante asesoramiento bibliográfico.
A la Prof. Mirta Corvo por su invalorable ayuda en la tarea de mejorar mi estilo.
A Cecilia Sampo, por su ayuda con las transcripciones.

Además, gracias:
A mis padres… incondicionales.
A Celia y Graciela…. mis amigas y compañeras de sufrimientos.
A Gabriela y a la Sra. Fila … imprescindibles.

Institucionalmente:
Esta tesis fue elaborada con el apoyo económico del CONICET a través de su programa de Becas de Formación de Posgrado entre los años 1999 y 2004 y el apoyo de la Universidad Nacional de Cuyo con su programa de Becas para el personal docente entre los años 2004 y 2006.

Finalmente, gracias a todos los que me apoyaron, ayudaron, alentaron y soportaron en esta tarea.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 164

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 165

Indice

Introduccion 181

1. Esquema del proyecto 182

2. Organización del texto 183

PRIMERA PARTE: ENCUADRE TEORICO-METODOLÓGICO

CAPITULO 1: EL PUNTO DE PARTIDA: INTERROGANTES SUSTANCIALES Y POSICIONES TEÓRICAS 185
1. Juventud, educación, trabajo y políticas en Mendoza 185
2. Una ciencia social artificialmente dividida: de la división del trabajo de producción del conocimiento a un objeto "naturalmente" fragmentado 188
2.1. Sociología y Economía: El mito de la "Economics", primera escisión 188
2.2. Sociología e Historia: otra escisión no fundada en la naturaleza del objeto 189
2.3. Sujeto y Estructura: el hecho social total y una vieja escisión en la sociología 189
2.3.1. El papel de la noción de clases en la explicación de las prácticas sociales 190
2.4. Política y Sociología: el lugar de los conceptos de Estado y poder en el trabajo de reunificación 192
2.4.1. Algunas consideraciones sobre el Estado 192
2.5. Cuestiones Conceptuales en torno a la juventud 195
3. Relevancia e implicancias metodológicas de una perspectiva relacional e histórica en nuestra investigación 196

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 1 199

CAPITULO 2: EDUCACIÓN, TRABAJO Y ESTADO DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA: UNA RELECTURA NECESARIA 203
1. Las teorías positivistas: Sistema Educativo como medio para la formación de recursos humanos 204
1.1. Estado y Sociedad en la propuesta durkheimniana 204
1.2. Educación y trabajo 206
1.2.1. La sociología funcionalista de la educación (Parsons) 206
1.2.2. La teoría del Capital Humano (Becker y Schultz) 207
2. Las teorías marxistas: el Sistema Educativo como medio de disciplinamiento de la fuerza de trabajo 209
2.1. Las teorías marxistas del Estado 209
2.2. Educación y Mercado de trabajo 213
2.2.1. Mercado de trabajo, conflicto y control 213
2.2.2. La educación y la reproducción de las relaciones de producción (Boudelot y Establet) 215
2.2.3. La educación y la reproducción de la conciencia (Bowles y Gintis) 217
2.2.4. La educación y la reproducción de las relaciones de fuerza (Bourdieu y Passeron) 217
3. Las teorías de origen weberiano: el Sistema Educativo como medio para asignar posiciones sociales 218
3.1. El Estado en Max Weber 218
3.2. Educación y trabajo 219
3.2.1. El credencialismo (Collins y Thurrow) 221
3.2.2. Las teorías institucionalistas del mercado de trabajo 222
4. El debate latinoamericano 223
4.1. Las teorías funcionalistas 223
4.2. Las teorías críticas 224
4.3. Las teorías weberianas 225

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 2 227

CAPÍTULO 3: ESTADO, EDUCACIÓN Y TRABAJO EN EL ESCENARIO DE LOS `90: UNA LECTURA CRÍTICA 235
1. Estado, reestructuración capitalista, ciudadanía y empleabilidad 236
1.1. Los regulacionistas y la escuela de la reformulación 236
1.2. La CEPAL de los `90: la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad 238

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 166

1.3. El enfoque neoliberal: Modernización productiva y redimensionamiento del Estado 238
1.4. Renovados enfoques de la teoría del capital humano: el discurso de las competencias y la empleabilidad 240
2. Las perspectivas críticas sobre el Estado, la educación y el trabajo en los noventa 243
2.1. Teorías neomarxistas: La crisis fiscal del Estado y el carácter clasista de las políticas de Estado 243
2.2. Renovadas críticas: El individualismo exacerbado, la destrucción de las estructuras colectivas y la polarización de las cualificaciones 245
2.2.1. La noción de empleabilidad 246
2.2.2. De la cualificación a las competencias 247
2.2.3. La psicologización de las cuestiones sociales 248
2.2.4. El embate contra las estructuras colectivas 249
2.2.5. Nuevas formas de control 249
2.2.6. Recualificación vs Descualificación 250

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 3 251

CAPÍTULO 4: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE MÉTODOS, TÉCNICAS Y LÓGICAS EN ESTA INVESTIGACIÓN 256
1. La construcción del objeto, las dimensiones de análisis y cómo aprehenderlas 257
1.1. Las categorías de análisis 257
1.2. Las estrategias de recolección de la información. 260
2. Las puntadas iniciales. 260
2.1. La selección de los informantes clave 261
2.2. La relación con los informantes 261
2.3. La recolección de los datos 261
2.4. Algunas prevenciones sobre las técnicas empleadas 262
2.5. El análisis de los datos, la identificación de temas emergentes y la profundización del trabajo de campo 264

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 4 265

SEGUNDA PARTE: RESULTADOS OBTENIDOS

CAPITULO 5: GÉNESIS E HISTORIA DE LAS RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO 266
1. El modelo oligárquico-liberal agro exportador y la organización del Sistema Educativo Nacional (1810-1930) 266
1.1. La organización del Estado Nacional y las ideas imperantes 266
1.1.1. Educación y Trabajo: escaso interés oficial en la formación para el trabajo 267
1.2. El modelo oligárquico en Mendoza 270
1.2.1. Educación y Trabajo en la provincia 271
2. El modelo nacional-popular de sustitución de importaciones y la creación del sistema de educación para el trabajo 272
2.1. El contexto Nacional 272
2.1.1. Primer período (1930-1945): hegemonía oligárquica y Estado "intervencionista" en lo económico 272
2.1.1.1. Educación y Trabajo: la formación para el trabajo en tono conservador 273
2.1.2. Segundo período (1945-1955): alianza peronista - burguesía industrial nacional y Estado nacional-popular 273
2.1.2.1.Educación y Trabajo: la estrategia para satisfacer la demanda de las nuevas industrias 275
2.1.3. Tercer período (1955-1976): Estado de excepción, proscripción del peronismo, la estrategia desarrollista y el fin del modelo 276
2.1.3.1.Educación y Trabajo: el circuito de la enseñanza técnica nuevamente desvalorizado 278
2.2. El modelo nacional-popular en Mendoza 279
2.2.1.Educación y Trabajo en la provincia 280

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 5 282

CAPITULO 6: RETOMANDO EL PUNTO DE PARTIDA: EDUCACIÓN Y TRABAJO EN LA CONFIGURACIÓN ACTUAL 288
1. El modelo neoliberal – rentístico- financiero, las políticas de ajuste y la destrucción del sistema de educación técnica 288
1.1. El contexto nacional 288
1.1.1. Primer período(1976-1983): Apertura de la economía y Estado de excepción dictatorial 288

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 167

1.1.2. Educación y Trabajo: del aprendiz al pasante 289
1.1.3.Segundo período(1983-1999): Continuidad económica y nuevo orden político 291
1.1.4. Educación y Trabajo: segmentación interna y destrucción del sistema de educación técnica 292
1.2. El modelo neoliberal – rentístico- financiero y Reforma del Estado en Mendoza 295
1.2.1. Educación y Trabajo en la provincia 297
2. Juventud, educación y trabajo en la Mendoza de los '90: una descripción a través de la EPH. 299
2.1. Evolución general del mercado de trabajo 299
2.2. Inserción educativa y laboral de los jóvenes 303
2.2.1. Los jóvenes en situación de pobreza 306

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 6 310

CAPITULO 7: LAS POLÍTICAS EN LA MENDOZA DE LOS `90: CAMPO DE LUCHAS Y CONTRADICCIONES 313
1. Las políticas implementadas en la década 313
1.1. Políticas de Juventud 313
1.2. Políticas Educativas 319
1.3. Políticas de Formación y Trabajo 325
2. Descripción de los mecanismos de funcionamiento del campo 330
2.1. Características de los agentes 330
2.2. Formas de acceso al cargo 330
2.3. Intereses, conflictos y estrategias 332
2.3.1. Las dinámicas internas 332
2.3.1.1. El subcampo educativo 332
2.3.1.2. El subcampo de las políticas de Juventud 336
2.3.1.3. El subcampo de las políticas de Formación y Trabajo 339
2.3.2. Las modificaciones en las estructuras administrativas y los cambios de gestión 341
2.3.3. El rol de los gobernadores 341
2.4. Institucionalidad y multifuncionalidad de los equipos de trabajo 343
2.5. Las relaciones interjurisdiccionales 345
3. Los esquemas de percepción 348
3.1.Juventud, Educación y Trabajo 349
3.1.1. Las perspectivas desde el subcampo educativo 349
3.1.1.1. Los estudiantes 349
3.1.1.2. Educación y trabajo 351
3.1.1.3. Educación y pobreza 353
3.1.2. Las perspectivas desde el subcampo de las políticas de Juventud 354
3.1.2.1. Las juventudes 354
3.1.2.2. Educación y trabajo 354
3.1.2.3. Educación y pobreza 355
3.1.3. Las perspectivas desde el subcampo de las políticas de Formación y Trabajo 356
3.1.3.1. Los jóvenes 356
3.1.3.2. Educación y trabajo 357
3.1.3.3. Educación y pobreza 359
3.1.4. Síntesis 360
3.2. La representación oficial de lo oficial 361
3.2.1. El Estado y las políticas 361
3.2.2. "Esas" ideas neoliberales 362
3.2.3. El efecto "universal" 364
3.2.4. Las políticas de educación y trabajo 365

NOTAS Y COMENTARIOS AL CAPÍTULO 7 366

CONCLUSIONES 367

ANEXO I Preguntas de investigación y de la entrevista para el Objetivo 4 374

ANEXO II Primera Guía de temas de la entrevista 375

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 168

ANEXO III Segunda Guía de temas de la entrevista 375

ANEXO IV Encuesta 376

ANEXO V Matricula de capacitación laboral oficial por año según departamento. 1984 - 1998. Mendoza. 378

ANEXO VI Establecimientos oficiales de capacitación laboral por año según departamento. 1984 - 1998. Mendoza. 378

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA 379

FUENTES 387

INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

CUADRO Nº 1: Evolución de la tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación en los aglomerados urbanos del país y en el Gran Mendoza. 1989-2000. 299

CUADRO Nº 2: Evolución de las tasas de actividad, empleo y desocupación de la población de 14 años y más según máximo nivel educativo alcanzado. Gran Mendoza. Octubre 1989 - Mayo 2000. 301

CUADRO Nº 3: Máximo nivel educativo alcanzado de los jóvenes de 15 a 24 años según tramo de edad. Gran Mendoza - 1990 – 1999. 304

CUADRO Nº 4: Evolución de la tasa de desocupación de la población de 14 años y más según tramos de edad. Gran Mendoza y total del país. octubre 1989 - mayo 2000. 304

CUADRO Nº 5: Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan ni son amas de casa en el Gran Mendoza. 305

CUADRO Nº 6: Distribución porcentual de la población entre 15 y 24 años según asistencia escolar y situación de pobreza. Gran Mendoza . 306

CUADRO Nº 7: Distribución porcentual de la población entre 15 y 24 años según nivel de instrucción alcanzado, grupo etario y situación de pobreza. Gran Mendoza. 306

CUADRO Nº 8: Evolución de la tasa de actividad y empleo de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 306

CUADRO Nº 9: Evolución de la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 307

CUADRO Nº 10: Distribución porcentual de los jóvenes ocupados entre 15 y 24 años según categoría ocupacional, tamaño de establecimiento, beneficios sociales y situación de pobreza por ingresos. Gran Mendoza. 308

CUADRO Nº 11: Jóvenes de 15 a 24 años: tasa de inactividad según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 308

CUADRO Nº 12: Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan según quintiles de ingreso familiar per capita, Gran Mendoza. 309

CUADRO Nº 13: Síntesis dependencia institucional, población objetivo y objetivos de las políticas. 313

CUADRO Nº 14: Políticas Educativas: Síntesis Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad. 316

CUADRO Nº 15: Políticas de Juventud: Síntesis Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad 322

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 169

de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad.

CUADRO Nº 16: Políticas de Formación y Trabajo: Síntesis Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad. 328

CUADRO Nº 17: Lógicas de la gestión de las políticas presentes en cada agrupación analítica. 343

CUADRO Nº 18: Síntesis de los esquemas de percepción. 361

Gráfico Nº 1: Evolución de la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos del país y en el Gran Mendoza. 1989-2000. 300

Gráfico Nº 2: Evolución de la tasa de actividad de la Población de 14 años y más según nivel educativo alcanzado. EPH. Gran Mendoza Octubre 1989-mayo 2000. 301

Gráfico Nº 3: Evolución de la tasa de ocupación de la Población de 14 años y más según nivel educativo alcanzado. EPH. Gran Mendoza Octubre 1989- mayo 2000. 302

Gráfico Nº 4: Evolución de la tasa de desocupación de la Población de 14 años y más según nivel educativo alcanzado. EPH. Mendoza Octubre 1989- mayo 2000. 302

Gráfico Nº 5: Evolución de la tasa de desocupación de la población de 15 años y más según tramos de edad. Gran Mendoza. 304

Gráfico Nº 6: Evolución de la tasa de desocupación de la población de 15 años y más según tramos de edad. Total del país. 304

Gráfico Nº 7: Evolución de la tasa de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 307

Gráfico Nº 8: Evolución de la tasa de empleo de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 307

Gráfico Nº 9: Evolución de la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 307

Gráfico Nº 10: Evolución de la tasa de inactividad de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza. 309

Gráfico Nº 11: Jóvenes que no estudian ni trabajan según quintiles de ingreso familiar per cápita. Gran Mendoza. 1989 - 2000. 309

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 170

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 171

Introducción

Las transformaciones que en el último siglo se advierten a nivel mundial, en la expansión de los sistemas educativos, en el constante desarrollo de las fuerzas productivas, en las transformaciones en la organización y productividad del trabajo, en los procesos de globalización de la economía, en las posibilidades de control sobre la natalidad y en el aumento en la expectativa de vida, contribuyeron a crear condiciones para que el tránsito entre la infancia y la vida adulta se prolongara paulatinamente. Este pasaje fue convirtiéndose en un proceso social complejo en el que pueden identificarse varios fenómenos de interés para el análisis sociológico, entre ellos las particularidades que adquieren en esta etapa vital los cambios en la relación entre educación y trabajo.

Esta realidad ha generado grandes modificaciones en las formas de percibir y concebir el trabajo y en su demanda en el mercado. La idea del trabajo permanente en relación de dependencia poco a poco ha sido reemplazada por modalidades de contrataciones flexibles e inestables donde los criterios de selección han variado totalmente. Ellos incluyen demostrar competencias generales del pensamiento lógico y analítico, competencias sociales, adaptabilidad al cambio, autonomía, iniciativa y predisposición al aprendizaje permanente. Como consecuencia, asistimos a una valorización del trabajo, pero no en términos de su remuneración, sino en el sentido de que exige más inversión en capacidades racionales y en capacitación polivalente.

Por otra parte, desde mediados de los años ´70, la tendencia a la estratificación de las posibilidades educativas adquiere nuevas formas que agudizaron el fenómeno. Se generaron circuitos de calidad diferenciada que, a través de la distribución de certificados formalmente iguales, ocultan el acceso a saberes sumamente disímiles. Paralelamente, se produjo la devaluación de las credenciales, producto de la generalización de la escolaridad primaria y secundaria en la población. Esto ha obligado a acceder a más años de escolaridad y a mayores certificaciones para incorporarse a puestos de trabajo que anteriormente demandaban menores niveles de estudio.

En este contexto, y aunque el proceso social que vincula educación y trabajo involucra a todos los sectores de la población, vemos que los jóvenes son los principales afectados por los cambios en América Latina. Evidentemente, el modelo socio-económico imperante en nuestro continente concentra en este grupo de manera singular sus mecanismos de exclusión. Así, emerge el incremento lento, pero constante, de los jóvenes que no trabajan ni estudian, grupo que registra una alarmante situación de vulnerabilidad y exclusión.

En la Argentina de las últimas dos décadas, este fenómeno se inserta en un contexto socio-económico con características que lo complejizan. Se han profundizado las dificultades en la generación de empleos formales, los salarios reales han sufrido una fuerte reducción y las brechas entre los ingresos de los distintos sectores sociales se han ampliado en forma abrupta. Estos procesos han contribuido a la erosión de la cohesión social basada en la extensión de las relaciones salariales, en la integración a través del trabajo asalariado y en las protecciones sociales que vimos en la sociedad argentina durante el período de industrialización, consolidada en la época posterior a la segunda guerra mundial, y que comenzara a agotarse durante la década del setenta.

Así, la precaria situación de estos jóvenes se ha ido conformando en dos terrenos, centrales para la construcción de las posiciones sociales y de las identidades en las sociedades modernas: *la educación* y *el trabajo.*

El capital cultural y social que adquieren las personas en su paso por las instituciones educativas, representado por las credenciales obtenidas, condiciona la inserción en el mercado de trabajo, pero, a su vez, las características de esta inserción dependen de la menor o mayor disponibilidad de puestos de trabajo. En contextos de alto desempleo, el mercado tiende a elegir siempre a los más educados. Estos mecanismos de selección no se basan necesariamente en los requisitos efectivos de los puestos de trabajo disponibles, pero sí producen: desplazamientos de los jóvenes menos calificados en la "fila de espera", sobrecalificación en jóvenes con mayores niveles educativos y precarización en las condiciones de empleo y remuneración en amplios sectores del mercado de trabajo.

Por ello las políticas de educación, formación y empleo tienen un papel importante en las formas de articulación que el sistema productivo y el sistema educativo adquieren. Por ende, el abordaje de esta relación es crucial, en tanto que forma parte de los mecanismos de reproducción social.

Existen varias investigaciones en la región sobre cómo debe evaluarse la implementación y el impacto de los programas de formación y empleo puestos en marcha en la última década, que además presentan claras evidencias de su funcionamiento.[1] También, contamos con algunas investigaciones sobre el impacto de las reformas educativas en el sistema de enseñanza técnica.[2]

Por otra parte, en la abundante bibliografía en nuestro país sobre las reformas educativas, por un lado, y económicas, por otro, resultan especialmente abordados "los qué", empiezan a surgir algunos trabajos sobre "los por qué" y "para qué", pero resultan prácticamente inexistente los trabajos que, desde una perspectiva que articule ambos procesos, se pregunten por "los quiénes", "los cómo" y las relaciones con los contextos y condicionantes locales. Así, la evaluación de la implementación de los programas es uno de los aspectos relegados en la investigación y numerosos autores resaltan la importancia de dedicarse a él. Sin embargo, consideramos que no es el único camino posible para adentrarnos en la caja negra de las políticas. Es por ello que, en este trabajo no vamos a analizar aspectos técnicos o metodológicos de la implementación de políticas y/o programas de formación y empleo.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 172

Entonces, frente al hecho, ampliamente investigado y documentado, de que las políticas públicas destinadas a los jóvenes no logran mejorar sustantivamente la distribución inequitativa de oportunidades de acceso a la educación, a la formación y al empleo; de que tampoco resuelven el problema de la efectiva inserción en los ámbitos de la educación y el trabajo de los jóvenes vulnerables (que no estudian ni trabajan), y que, por el contrario, en muchos casos, refuerzan los mecanismos de reproducción de las desigualdades, el foco de nuestra indagación se ubica en las respuestas públicas al problema de la inserción social de estos jóvenes en la Provincia de Mendoza durante la última década. Nos interrogamos sobre cuál es la red de factores que condicionó las políticas implementadas frente al problema de la inequidad en la distribución de oportunidades de acceso a la educación, la formación y al empleo de los jóvenes vulnerables en la Provincia de Mendoza durante los '90 y que papel jugaron en ellas los agentes burocráticos. Tema que no ha sido abordado con anterioridad.

La referencia a una red de factores nos ubica dentro del estructuralismo genético. Perspectiva teórica que considera que el análisis de las prácticas sociales remite a la consideración tanto de las estructuras sociales externas como de las estructuras sociales internalizadas, en sus dimensiones sincrónica y diacrónica, es decir, tanto en su génesis como en su momento actual. Desde este punto de vista relacional e histórico, estructuras y agentes constituyen las caras de una misma moneda: lo social. Por lo tanto, objetivismo y subjetivismo representan dos momentos del análisis sociológico, momentos que están en relación dialéctica.

De allí que nuestro objetivo, en términos sustantivos, es conocer los esquemas de percepción de los agentes burocráticos y las condiciones que les impuso el contexto nacional y provincial en la construcción de las políticas de juventud, educación, formación y empleo para comprender su participación en este proceso. Estas políticas son entendidas en un sentido amplio, tanto las acciones al interior del Sistema Educativo formal (Nivel Medio, Educación de Adultos y Formación Profesional) como los proyectos y programas explícitamente destinados a la capacitación para el empleo, como aquellos dirigidos a la participación social, implementados en Mendoza desde la jurisdicción provincial o Nacional. El recorte sobre los agentes burocráticos obedece sólo a restricciones de tiempo y recursos y se prevé abarcar en el futuro otros sectores implicados en este proceso. Los interrogantes sustanciales y las hipótesis planteadas pueden consultarse en el esquema completo del proyecto que se incluye a continuación.

Sobre el diseño metodológico de esta investigación, aquí sólo diremos que, dado que consideramos que los enfoques teórico-metodológicos tradicionales (tanto cuantitativos como cualitativos) de manera separada presentan serias limitaciones. Y, dado que el problema en estudio exige el desarrollo de un planteo metodológico, en el que se combinen diversas técnicas. Decidimos utilizar una técnica conversacional: la entrevista semiestructurada y una técnica documental: el análisis de contenido, ya que pretendimos llevar adelante una estrategia de triangulación sustentada en la convergencia y apoyo mutuo de los avances obtenidos en cada fase de la investigación.

1. Esquema del proyecto

OBJETIVOS ESPECÍFICOS,PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓNE HIPÓTESIS DE TRABAJO:

1. Identificar las características más importantes de las estructuras socio-productivas y de la oferta educativa y formativa propias de la configuración local y su relación con el plano nacional durante los tres periodos históricos identificados como relevantes. (El modelo oligárquico-liberal agroexportador. El modelo nacional-popular de sustitución de importaciones. El modelo neoliberal rentístico financiero)

Pregunta de investigación:¿Qué características presenta la conformación de las estructuras socio-productivas y la oferta educativa y formativa a nivel nacional y local? ¿Cuáles son las variables relevantes de la configuración local?

2. Describir la situación de la inserción educativa y laboral de los jóvenes vulnerables en el Gran Mendoza en la década de los noventa.

Pregunta de investigación: ¿Qué características presenta la relación entre la educación, formación, empleo e inserción social de los jóvenes vulnerables en el Gran Mendoza en la década de los noventa?

3. Relevar las políticas y programas que enfrentaron la problemática descripta en el objetivo 1 y/o que tuvieron entre su población objetivo a jóvenes vulnerables atendiendo a los enfoques de la problemática que las sostienen.

3.1 Analizar críticamente las acciones relevadas

3.2 Elaborar una tipología de las acciones analizadas.

1º Pregunta de investigación: ¿En el plano del diseño (con qué recursos se implementan, cuál es la población objetivo, cuáles son los mecanismos de focalización, cuáles son los objetivos de la intervención, qué tipo de carencia pretende enfrentar, que duración tiene la intervención, qué grado de complementariedad e integralidad tienen las estrategias, qué tipos de actores públicos y privados participan, cuál es la forma institucional que adopta la intervención -programa, tercerización, creación de una estructura pública, etc,-)?

2º Pregunta de investigación:¿En el plano conceptual (qué enfoques de la problemática evidencian -noción de juventud, noción de la relación educación-trabajo, noción de los aspectos involucrados en la problemática de los jóvenes vulnerables-, qué enfoque de las políticas sociales evidencian)?

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 173

1. Comprender los esquemas de percepción, intereses y estrategias de los agentes involucrados en las prácticas de decisión y diseño de las políticas en el período elegido

4.1. Describir la estructura del Campo

Preguntas de investigación: ¿Quiénes fueron los agentes burocráticos participantes? ¿Cuáles eran las características objetivas (Contexto familiar, Edad, grupos de pertenencia, experiencias previas: educativas, laborales, políticas, Posición económica, Acceso al cargo) de cada agente? ¿Se han diversificado los agentes estatales vinculados con la formación para el Trabajo en la última década? ¿Quiénes estaban en condiciones de imponer sus puntos de vista?

4.2. Describir los habitus:

Preguntas de investigación: Movilización de conocimientos: ¿Qué enfoques generales de la problemática evidencian (sobre el rol del estado, noción de la relación educación-trabajo, noción de juventud, noción de los aspectos involucrados en la problemática de los jóvenes vulnerables)? ¿Se asignan papeles sociales diferenciados en relación al mercado laboral a los jóvenes de distintos sectores sociales? ¿Se perciben los canales de acceso diferenciados a la educación? ¿Cuál es la función social, económica y política atribuida a los diferentes corredores del sistema educativo? ¿Qué concepción se tiene de la educación en Mendoza (configuración simbólica sobre lo local)? ¿sobre el perfil del trabajador que necesita Mendoza? ¿Cuál es la concepción sobre el papel del Estado en la relación entre educación y trabajo? ¿Qué tipo de políticas se deberían implementar en este tema? (políticas compensatorias, otras?) ¿qué enfoque de las políticas sociales evidencian, qué enfoque de la necesidad y legitimidad de intervenciones para este sector, qué enfoque sobre los actores pertinentes para la intervención? ¿Qué concepto maneja sobre el paso de las cualificaciones a las competencias? ¿Influyó la visión de la teoría del capital humano sobre la disminución de las tasas de retorno de la educación secundaria en la planificación de las políticas locales? ¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

Objetivos personales y grupales

¿Cuáles eran los Objetivos personales y grupales? ¿Qué estaba en juego? ¿Se percibe el poder de Estado para imponer una visión como objeto de lucha? Intereses comunes, Intereses divergentes. ¿Cómo describe su rol de funcionario público? ¿Qué contenidos funciones, compromisos, valores implica?

Gestión de las políticas

¿Cuál era la Percepción sobre la «cultura de gestión de políticas» institucional: respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a los posibles impactos, relación entre políticas económicas y políticas sociales, los recursos financieros, los recursos humanos. ¿Existieron redefiniciones en función de nuevas situaciones en el contexto local y en el nacional? ¿cómo fueron cambiando, redefiniéndose. Existían distintos proyectos? ¿Qué otras ideas jugaron un rol importante? ¿Cuáles eran los agentes o grupos portadores?

La situación del campo: ¿Cuál era la Percepción sobre la situación del campo: Relaciones con los demás agentes y con otros campos.

4.3.Describir los mecanismos de funcionamiento del campo:

Preguntas de investigación ¿Cómo eran la captación, la disponibilidad de recursos y lucha por la disponibilidad de recursos? ¿Cómo se fijaban y cuáles eran las reglas de juego?¿cuál era el entramado de las relaciones y negociaciones sectoriales? ¿Qué estrategias utilizaban quienes participaron en este espacio? ¿cómo se articulaban las dimensiones nacional, provincial y municipal? ¿Qué mecanismos de participación existían? ¿Cómo eran las relaciones entre el nivel político y el técnico administrativo en el nivel provincial?

2. La organización del texto

Hemos organizado este trabajo en dos partes. La primera, contiene el marco teórico- metodológico y comprende los primeros cuatro capítulos en los que se desarrolla nuestro "punto de vista", la revisión de las propuestas teóricas consideradas relevantes y del debate contemporáneo sobre la temática.

En el primer capítulo presentamos los interrogantes sustanciales y el punto de vista teórico que guían la investigación. Ampliamos la sucinta descripción del área problema que aquí presentamos y planteamos que nuestro análisis se lanza desde una perspectiva sociológica y es exactamente en lo referido a la especificidad del análisis sociológico donde resulta imperante, en toda investigación, establecer una posición. En él, se argumenta fundamentalmente, sobre la pertinencia y relevancia del análisis relacional e histórico sobre todo objeto sociológico. Simultáneamente, señalo que en el campo de las Ciencias Sociales encontramos profundas delimitaciones que marcan el trabajo investigativo. Dos de ellas con serias implicancias: la división del trabajo entre historia y sociología y la escisión entre los aspectos políticos, económicos y culturales o simbólicos de los fenómenos sociales. Además, se sostiene que, si se pretende analizar la conformación de políticas que atañen a la educación y el trabajo, resulta imperioso recurrir a una teoría crítica del poder y del Estado que traslade el análisis del ámbito restricto de las preferencias y opiniones individuales hacia uno donde los procesos históricos estructurales, las dinámicas coyunturales y las relaciones que se entablan entre los agentes participantes, constituyen los elementos o factores que permiten comprender y explicar estas prácticas políticas. También, se recuperan los planteos que proponen la relevancia de las producciones conceptuales y teóricas, desde un punto de vista socio-histórico, sobre la problemática juvenil. Por último, se argumenta sobre la relevancia de la perspectiva elegida en esta

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 174

investigación y se esgrime firmemente que los enfoques tradicionales, tanto de la metodología cuantitativa como cualitativa, presentan serias restricciones si se pretende que la complejidad de los supuestos teóricos no sea drásticamente simplificada durante el trabajo de campo. Por ello, se propone una revalorización de la dialéctica en tanto lógica de la investigación y, tomando partido por una sociología reflexiva, rescatamos aquellos aspectos presentes en diversas propuestas que nos permiten dotar de coherencia teórica y metodológica a nuestro trabajo y que se oponen tanto al teoricismo (actitud intelectual que opone resistencia a lo empírico) como al empiricismo acrítico (tendencia que lleva a cultivar el método por sí mismo, y a separar la reflexión sobre el método de su utilización concreta en el trabajo científico).

En el segundo capítulo, se sostiene que abordar un tema que, indiscutiblemente, resulta rico en sus relaciones con múltiples aspectos de una organización social insume considerables esfuerzos. Esto porque es preciso identificar en el corpus de conocimientos a nuestra disposición los elementos que nos permitan, sin caer en la elaboración de extensos tratados, dar cuenta de las múltiples determinaciones de los fenómenos sociales. El objetivo es simplemente exponer el "estado del arte", organizando y presentando brevemente los esfuerzos que se han abocado al estudio social de la educación, de las políticas y del trabajo, y no presentar los resultados de una investigación teórica sistemática comparando autores o dedicándonos a la historia de las ideas.

Analizar los aportes teóricos al estudio de esta relación, teniendo como foco interrogantes sobre los jóvenes y las políticas a ellos destinadas, no fue tarea sencilla. Ya que aunque es numerosa la producción en la sociología de la educación, en la sociología del trabajo y en la sociología política que ofrecen proposiciones sobre los objetos propios de sus ramas disciplinarias, es poco común encontrar estudios que aborden todos estos temas en su interrelación. Sin embargo, se sostiene, apoyándonos en los planteos del capítulo anterior, que es posible encontrar líneas que aglutinen los aportes, dado que la atomización a la que nos enfrentamos se debe a la lógica de los modos de explicación presentes en los distintos enfoques y no a la lógica del fenómeno que tratamos de explicar.

Convencida de la relevancia de un recorrido de este tipo, se repasan las opciones teóricas existentes hasta la década del ´70, aquí encontramos los aportes sustanciales y, junto a la exposición, se juzgan las potencialidades de cada uno de ellos a esta investigación.

El tercer capítulo se lo dedica a examinar las propuestas teóricas que dan cuenta de la vinculación entre Estado, Educación y Trabajo surgidas en la década de los `90. Sostengo que ellas retoman, reinterpretan y presentan posturas que esencialmente se encuentran desarrolladas en el capítulo anterior.

En el cuarto capítulo se ofrece un texto que funciona a manera de bisagra entre los planteos teóricos y el trabajo de campo. Mostramos el camino que recorrimos tratando de evitar cualquier tipo de determinismo y de construir instrumentos que realmente nos permitan, conectando diversos niveles de análisis, aprehender la complejidad de las prácticas al interior del Estado en las investigaciones empíricas. Para ello explicitamos nuestro intento en este sentido en el punto denominado las categorías de análisis. Además, se describe y justifica, desde un enfoque dialéctico y conscientemente elegido entre una variedad de propuestas, las decisiones tomadas en la construcción del objeto de investigación y las categoría intermedias, la selección de los métodos, técnicas y procedimientos y las prevenciones que se consideraron para su empleo. Además, se contextualizan los datos con información sobre la relación con los informantes y el desarrollo del trabajo de campo.

La segunda parte de este escrito se sumerge directamente en los intereses sustanciales de esta investigación y presenta sus productos.

De allí, que el quinto capítulo, tiene la intención de introducir el tiempo en el corazón de las estructuras y las prácticas a partir de una visión genética y de nuestra postura en cuanto a la concepción sobre el Estado y sus roles, planteadad en el primer capítulo. Lo hemos titulado "Génesis e Historia de las relaciones entre Educación y Trabajo en Argentina y Mendoza". En él, a través de un recorrido por los dos primeros períodos históricos identificados como relevantes (El modelo oligárquico-liberal agro-exportador y el modelo nacional-popular de sustitución de importaciones) desarrollo la idea sobre el protagonismo central en la organización del modelo de país emprendido por la clase dirigente que siempre ha tenido el Estado Nacional Argentino. Además, en este proceso la relación entre Estado, Educación y Trabajo se articuló según fuera el rol a ella asignada en los modelos económico-políticos implementados por los sectores al mando de la conducción del aparato estatal y en la lucha con los distintos sectores que lo poblaban. Asimismo, y dado que la intención es incluir en este análisis a la Provincia de Mendoza, aunque las investigaciones sobre el Sistema Educativo provincial están exiguamente desarrolladas, presento una aproximación al tema que permite sortear esta dificultad sin tener que recurrir a la investigación a través de los registros históricos.

En el sexto capítulo, titulado "Retomando el punto de partida: Educación y Trabajo en la configuración actual", se vuelve a la situación de los jóvenes en relación a la educación y el trabajo en la década de los noventa, luego de analizar el contexto de los cambios ocurridos a nivel nacional y en la provincia de Mendoza durante el modelo neoliberal rentístico financiero. Desde una mirada descriptiva, a través de los datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) se analizan las principales características de la relación entre escolaridad, mercado de trabajo y pobreza.

El último capítulo: "Las políticas en la Mendoza de los`90: espacio de luchas y contradicciones", da cuenta de la cuestión central de esta tesis, respondiendo a los interrogantes sobre

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 175

las características objetivas, los esquemas de percepción, intereses y estrategias de los agentes burocráticos involucrados en las prácticas de decisión y diseño de las políticas en el período elegido. Así como también, a los referidos a los productos y a los mecanismos de funcionamiento de este campo.

Para terminar, y a modo de prólogo, quiero advertir al lector que al momento de la confección del sexto capítulo no estaban disponibles los datos del último Censo, por ello, sólo se han agregado breves referencias al él con posterioridad. Por otra parte, a fin de facilitar la lectura se ha optado por un sistema de referencias doble. A pie de página el lector encontrará las referencias bibliográficas citadas de manera convencional y, al finalizar cada capítulo, en la sección titulada "Notas y comentarios" podrá consultar con mayor detenimiento, si así lo desea, digresiones sobre los temas centrales y algunas sugerencias bibliográficas.

Además, deseo manifestar que este estudio es, en alguna medida, también un intento de autosocioanálisis ya que su autora ocupó una posición en el campo que aquí se analiza. Entre 1997 y 1999 como miembro de los equipos técnicos del Consejo Provincial de la Juventud y de la Dirección General de Escuelas (aunque en esta última en una subdirección cuyas funciones no se relacionaban con el objeto de este trabajo).

Capítulo 1

El punto de partida: Interrogantes sustanciales y posiciones teóricas

"Muchos sociólogos principiantes obran como si bastara darse un objeto dotado de realidad social para poseer, al mismo tiempo, un objeto dotado de realidad sociológica: dejando de lado las innumerables monografías de aldea, podrían citarse todos esos temas de investigación que no tienen otra problemática que la pura y simple designación de grupos sociales o de problemas percibidos por la conciencia común, en un momento dado"[3]

1. Juventud, educación, trabajo y políticas en Mendoza

El proceso social que vincula educación y trabajo toca a todos los sectores de la población, pero adquiere particular relevancia cuando nos enfocamos en el análisis de la situación en el mercado de trabajo de los sectores juveniles. En la última década altas tasas de desempleo afectaron especialmente a los jóvenes de América Latina. En este sentido, Argentina y, particularmente, Mendoza no fueron una excepción.

En nuestro país, es en los noventa cuando emerge el fenómeno del incremento lento pero constante de los jóvenes que no trabajan ni estudian, lo que también comienza a visualizarse en nuestra provincia aunque de forma más lenta. A pesar de que con anterioridad podía constatarse la existencia de pequeños sectores en estas condiciones, y que en términos relativos no implican un alto porcentaje de la población juvenil, lo novedoso es el constante crecimiento que ese grupo muestra desde entonces. Esta situación evidencia que el modelo socioeconómico imperante en América Latina en los últimos tiempos, concentra en estos grupos, de manera singular, sus mecanismos de exclusión.

La juventud se constituye, así, en un espacio relevante de indagación (distanciado de otros grupos etáreos) porque admite visualizar este proceso social, precisar aquellos aspectos que contribuyen en la construcción socio-histórica de la juventud como grupo social y, además, dar cuenta de las causas que permiten el surgimiento del desempleo con inusual crudeza en este grupo.

En el marco del deterioro general, muchos estudios muestran una franca polarización de las oportunidades laborales y de la calidad de los empleos juveniles.[4] Los jóvenes en situación de pobreza y/o niveles educativos más bajos se ven compelidos a trabajos informales, ocasionales y no calificantes, ubicados en el extremo más deteriorado del circuito laboral. En este contexto, la precariedad de las inserciones laborales es la característica por excelencia de la relación actual de los jóvenes con el trabajo. Así, desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporarios, y/o auto-empleo a nivel de supervivencia son etapas que suelen combinarse en el transcurso de sus vidas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 176

La mayoría de estos grupos de jóvenes suelen acceder a empleos inestables, sin protección laboral y con bajos salarios, aún los que tienen oportunidad de estar en el sector formal de la economía. Por lo general, aquellos que terminan la educación media llegan al circuito de "nuevos empleos jóvenes": cadenas de fast food, alquiler de videos, cines, vendedores de centros comerciales. No obstante, aquellos sujetos con mayores niveles educativos pueden acceder a trabajos de mayor calidad, mejor remunerados y de superiores condiciones - siempre que cuenten con un capital económico, cultural y social - pero estos serán igualmente transitorios. De hecho, investigaciones sobre las trayectorias laborales juveniles señalan que la concentración de buscadores del primer empleo en este grupo poblacional, con la consecuente falta de experiencia laboral, sería la variable con mayor peso explicativo en las altas tasas de desempleo que lo afectan. Muestran también que las trayectorias se van estabilizando con el correr de los años y, además, que lo hacen de manera muy distinta para diferentes grupos de jóvenes. Mientras aquellos que cuentan con escasos niveles educativos llegan prontamente "al techo" en términos de la calidad en el empleo y de las remuneraciones, aquellos con niveles educativos más elevados experimentan constantes ingresos e egresos del mercado laboral hasta acceder a puestos mejor posicionados en términos de calidad y remuneraciones.[5]

Sin duda, estábamos acostumbrados a una visión naturalizada de la inserción social de los jóvenes como simple pasaje entre las instituciones educativas y las del mundo productivo. Sin embargo, hoy, presenciamos profundas modificaciones en este proceso. Lo que hasta hace poco tiempo atrás se presentaba como un hecho, es decir, que todos transitaban este camino con mayor o menor éxito, ya no lo es. Actualmente, este paso no está facilitado ni mucho menos asegurado para un enorme contingente de jóvenes que va incrementándose a diario. Esta crisis se advierte también en otras transiciones enraizadas en nuestra cultura: desde la familia de origen a la constitución del propio hogar y de la iglesia, el club y la escuela hacia la participación en otras instituciones sociales y políticas.

Por otra parte, el malestar resultante de la exclusión de la educación y el trabajo de amplios sectores juveniles asoma en manifestaciones frecuentemente inarticuladas y con un fuerte sesgo individualista.

La situación de exclusión y vulnerabilidad que esta ruptura provoca en estos grupos se ha ido conformando en dos terrenos centrales para la construcción de las identidades y de las posibilidades en las sociedades modernas: la educación y el trabajo. Desde nuestra perspectiva estos dos ámbitos constituyen, aún, los principales canales de acceso a la participación e integración económica y social, a pesar de que esta idea haya perdido consenso con el embate de las teorías posmodernas y del fin del trabajo.

En la última década, ganaron terreno las tesis que sostienen la pérdida de la centralidad del trabajo en las sociedades en general y las que, además, constatan la distancia que separa la cultura escolar y la cultura juvenil. Ambos conjuntos dan cuenta de profundas transformaciones que efectivamente tienen lugar en nuestras sociedades, sin embargo, fueron caldo de cultivo para planteos extremos sobre el lugar de aquellos dos ámbitos en la vida de los jóvenes. Los argumentos sobre la no centralidad del mundo del trabajo en relación con otros mundos han llevado a posiciones que, en muchos casos, a partir de situaciones vividas por grupos reducidos, pretenden dar cuenta de amplios sectores sociales basados en la mera futurología. Por su parte, los pormenorizados análisis de las distancias generacionales que separan la cultura juvenil de la cultura escolar, si bien dan claramente cuenta del impacto de la sociedad del conocimiento y la información en la vida cotidiana de los jóvenes y el desfasaje en la aceptación y adaptación a esta nueva realidad que muestra la cultura letrada escolar, a veces, llevaron a planteos desescolarizantes que poca relación tenían con la cada vez mayor demanda por educación.

Pero, tan alarmante como la existencia misma de este fenómeno resultan las características que asumen las respuestas ensayadas por los organismos públicos.

De las investigaciones[6] se desprende que en las políticas implementadas en la última década en nuestro país, se partió de un diagnóstico consensuado sobre la importancia de los niveles educativos para el acceso al empleo y, en el marco de las políticas compensatorias, se implementaron una serie de programas focalizados que tenían como objetivo este tópico. Ese diagnóstico asumió que la consolidación de estos grupos de jóvenes como uno de los núcleos duros de desocupación, estaba relacionada con su baja empleabilidad originada en su insuficiente calificación. Aunque esta hipótesis fue altamente discutida sosteniendo que en la Argentina se ha producido más bien un fenómeno de achicamiento global de los empleos disponibles y un aumento de su informalidad, se consideraba que se podía esperar que el pasaje por una etapa de capacitación y, más aun, de inserción en un empleo, aunque fuera de manera temporal a través del mecanismo de las pasantías, mejoraría la "empleabilidad" de los jóvenes en el sentido de colocarlos en otro lugar en la "fila" de espera de los empleos disponibles.

Así, a la oferta tradicional de formación profesional, brindada por las escuelas técnicas se sumaron distintos tipos de acciones focalizadas dirigidas a capacitar y/o a intermediar para insertar a estos jóvenes en el mercado. Entre ellas, pueden distinguirse: a) programas que se dirigían a la capacitación para el empleo en un nivel de semi-calificación incluyendo pasantías en empresas en el contexto del denominado "Proyecto Joven" y b) programas sociales que incluían capacitación laboral de jóvenes pobres, sobre todo dirigida al sector informal de la economía. Estas acciones se desarrollaban en el marco de otras, dirigidas a la participación social en un sentido más amplio.

En este sentido, Claudia Jacinto señala las limitaciones de estos programas focalizados que se implementaron en varios países latinoamericanos y también en Mendoza.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 177

"Debe señalarse que varios aspectos de los programas focalizados en los jóvenes desfavorecidos presentaron debilidades. Por ejemplo, ha habido escasa inversión en desarrollo curricular y en la capacitación de instructores. Lo que predomina es la superposición de cursos cortos y puntuales, que no compensan las debilidades en competencias básicas, o planteos formativos de larga duración que tienen alta deserción. No se han registrado prácticamente itinerarios de formación modulares. En general las intervenciones cuentan con poca coordinación entre sí y salvo excepciones, ponen en evidencia la falta de redes interinstitucionales e intersectoriales locales y nacionales vinculados a la formación y la inserción laboral. Un aspecto especialmente crítico es sostener una adecuada interrelación con el mundo del trabajo. Muchos cursos se siguen diseñando desde la oferta, sin actualizar contenidos ni brindar oportunidades de complementar la formación con prácticas laborales y no ofrecen servicios de orientación socio-laboral. Mucha capacitación presupone que los jóvenes van a autoemplearse aún cuando no tienen experiencia laboral, niveles de organización y autonomía básicos, ni posibilidades de crédito".[7]

Aunque también se reconocen aspectos positivos especialmente relacionados con la mejora de la autoestima de los jóvenes participantes, la autora señala como una de las mayores debilidades la dificultad para facilitar la construcción de itinerarios calificantes en los jóvenes dada la casi completa desarticulación entre los programas de capacitación laboral, la educación formal y la formación profesional. No complementan sus funciones y recursos, dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y están lejos de constituir un sistema.[8]

En cuanto a la Educación Técnica es necesario destacar que las propuestas de reforma del Sistema Educativo argentino llevadas a cabo a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, introdujeron modificaciones en la formación del nivel medio. La reforma ha replanteado modalidades y contenidos de la educación en general y de espacios específicos de la formación técnica profesional, en particular, como el de los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), dando lugar a la desaparición de algunas certificaciones técnicas y a la aparición de nuevas, no sin mediar un cambio sustantivo en la organización de los contenidos y de los espacios de aprendizaje.[9] Sus resultados, después de una década, no han sido aún evaluados en profundidad, pero comienzan a existir investigaciones al respecto.[10]

En síntesis, algunas conclusiones provisorias señalan como características de la educación para el trabajo de la última década, la fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo y la yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales de empleo y la formación y capacitación laboral.[11] La educación para el trabajo es en nuestro país un circuito paralelo de menor calidad para los sectores más pobres.

Para una sociedad como la Argentina, en la que los esfuerzos deliberados de integración constituyeron un elemento central en su organización, el fenómeno de la exclusión adquiere connotaciones locales importantes. Esto se entiende si consideramos que en los albores de nuestra existencia como Nación, al Sistema Educativo se le asignó una función integradora frente a la diversidad de una población compuesta mayoritariamente por inmigrantes. Hacia mediados del siglo pasado, se extendieron los mecanismos de integración a la salud, la recreación y a la participación en la renta nacional asociados al trabajo, acciones que constituyen fuertes antecedentes de políticas deliberadas dirigidas a la integración social de amplios sectores de la población. Estos procesos políticos forman parte de manera rotunda de nuestra identidad nacional. Es quizás por esto, que la negación del derecho a integrarse plenamente, a la que se ven sometidos amplios sectores sociales y entre ellos especialmente los jóvenes pobres, va acompañada por el desconcierto, la frustración y síntomas de desintegración social creciente.

Desde nuestra perspectiva, este escenario exige poner en práctica en forma urgente diversas acciones y políticas de apoyo y de acompañamiento que alienten el desarrollo juvenil y faciliten la inserción social. Inserción que cada día resulta más ardua y difícil para un número cada vez mayor de jóvenes. Este imperativo no deviene exclusivamente del hecho de que los jóvenes son sujetos plenos de derecho, sino también, de considerarlos actores estratégicos del desarrollo de una sociedad en el presente y por varias generaciones más.

Entonces, tal como mencionamos en la introducción, considerando los resultados de aquellas indagaciones, partimos de conocer básicamente cuáles fueron las políticas y sus resultados para averiguar en el contexto local quiénes fueron los agentes burocráticos involucrados y cómo fue su participación en esta dinámica. Este planteo asume la necesidad de situar la construcción de las políticas de formación y empleo en el campo más amplio de las luchas que se juegan en torno a la definición de las condiciones de distribución y acceso a los conocimientos y saberes socialmente significativos y, en este sentido, de situar su participación en el campo de la conformación de las relaciones sociales.

Las comparaciones internacionales muestran que la gestión de las políticas de formación y empleo locales, implican la movilización de actores institucionales, de empresas, de organismos de formación y poderes públicos, y determina fuertemente los recorridos de inserción, aún de aquellos jóvenes con trayectorias socio-escolares similares. Es en este nivel que se despliegan las relaciones de poder, los mecanismos reproductivos y las estrategias de cada agente institucional.

El contexto y la participación de distintos agentes: jóvenes, centros de formación, empresas, funcionarios, políticos, gremios, entre otros, plantean una trama densa de la que emergen políticas y programas que sostienen, una posición inmediata respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a los posibles impactos, y de forma

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 178

mediata respecto a cuestiones más abarcativas como el papel asignado a los jóvenes de diversos sectores sociales en esta dinámica, los canales de acceso diferenciados a la educación, la función social, económica y política atribuida a los diferentes corredores del sistema educativo, entre otros.

Desde este planteo es clave reconocer que los resultados de una política o un programa son producto de las prácticas de diversos agentes sociales, individuales y colectivos, que con sus orientaciones políticas, sus intereses y los valores que defienden influyen y modifican la dinámica del proceso. Muchos autores mencionan que las evaluaciones más tradicionales consideran la ejecución como una "caja negra", pero es evidente que también se ha descuidado el análisis de las contradicciones, luchas y mediaciones que articulan Sistema Educativo, Sistema Productivo y Sistema Político en la formulación de las políticas. Este déficit puede deberse a una escasa conceptualización de las dimensiones políticas y económicas de la relación entre educación y trabajo en las últimas dos décadas.

Analizar no sólo el diseño y la ejecución de las políticas, sino también la construcción de estas prácticas en clave sociológica, esto es, desde una perspectiva relacional e histórica, constituye un paso indispensable para la transformación de las políticas públicas de formación y empleo hacia modelos que se dirijan hacia una mayor justicia social.[II]

Para contribuir a conformar una mirada integral del resultado de estas políticas es importante conocer cómo participaron los agentes burocráticos en la puesta en marcha de políticas dirigidas a la distribución de oportunidades de acceso a la educación, la formación y al empleo de los jóvenes en la Provincia de Mendoza en la última década.

Esta pregunta delimita un área problema que presenta las características de una zona frontera entre varios espacios. Aunque esto no resulte tan evidente para una serie de propuestas teóricas, sí lo es si nos situamos desde un enfoque donde no se pueden aislar las relaciones económicas entre las clases de las percepciones y prácticas de los agentes. Es a partir de su relación dialéctica que se organizan los procesos de reproducción de la diferenciación social.

Ahora bien, cómo abordar un tema que indiscutiblemente resulta rico en sus relaciones con múltiples aspectos de una organización social, es una decisión que implica cierta complejidad. Para remontarla, es preciso identificar en el corpus de conocimiento a nuestra disposición, los elementos que nos permitan dar cuenta de las múltiples determinaciones de los fenómenos sociales, desde una perspectiva sociológica. Precisamente, en lo referente a la especificidad del análisis sociológico es donde resulta imperante establecer nuestra posición.

2. La Sociología: una ciencia social artificialmente dividida

En este apartado, básicamente, se sostiene que en los últimos tiempos la sociología se ha transformado en una ciencia cuyo objeto de estudio, es decir "la sociedad", está artificialmente dividido. Ella se presenta como si estuviera "naturalmente" fragmentada, transformando la división del trabajo de producción del conocimiento, que las distintas disciplinas sociales (Economía, Historia, Sociología, Psicología Social, etc.) han llevado a cabo, en características propias del objeto. Pero este fenómeno no implica sólo dividir parcelas de la realidad para investigar con mayor especificidad, sino también un rotundo cambio en el programa de investigación de la sociología misma en tanto ciencia social. Supone un camino hacia su desaparición, o por lo menos, hacia el desvanecimiento de una perspectiva sociológica que, entendida en los términos del pensamiento clásico, resigna los alcances propuestos en cualquiera de las tres tradiciones teóricas abiertas por Durkheim, Marx y Weber en sus esfuerzos por constituir un nuevo campo del saber precisando su especificidad. [III]

Desde nuestro punto de vista pareciera un absurdo dedicarle algún espacio a argumentar por qué es preciso superar la escisión entre problemas económicos y problemas sociopolíticos si se pretende emprender el análisis de cualquier fenómeno desde una perspectiva propiamente sociológica[IV], sin embargo, en nuestros días resulta necesario. Investigaciones, análisis y argumentaciones que tienen como sustento una división entre los aspectos económicos, políticos y sociales de los fenómenos abordados por la disciplina son ya una constante en los medios de comunicación, en las clases universitarias, en los congresos y en las publicaciones periódicas. Como acabamos de mencionar estas no son simples diferencias en los aspectos seleccionados y resaltados en el análisis.

2.1. Sociología y Economía: El mito de la "Economics", primera escisión

Alejándose de la sociología clásica asistimos, hace ya treinta años, al intento de imponer como única interpretación del devenir, invadiendo todos los campos de la producción en las ciencias sociales, las argumentaciones de una disciplina económica, cuya manifestación es el mito de la "teoría económica pura" escindida de lo social y de lo histórico. Esta teoría opone una lógica propia de la economía, arraigada en la competencia y generadora de eficacia y una lógica propia de lo social, sometida a la regla de la equidad.

Creemos que sólo se puede reunificar una ciencia social artificialmente así dividida: asumiendo que las estructuras y los agentes económicos o, más exactamente, sus disposiciones y prácticas, son construcciones sociales indisociables del conjunto de la organización social. Tal como sostiene Bourdieu "el verdadero objeto de una economía de las prácticas no es, en última instancia, otra cosa que la economía de las condiciones de producción y reproducción de los agentes y de las instituciones de producción y reproducción económica, cultural y so-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 179

cial, es decir, el objeto mismo de la sociología en su definición más completa y general".[12] En este trabajo de reunificación, es preciso partir recordando que esta perspectiva escindida no siempre fue hegemónica: lo social no constituyó un objeto en sí mismo, independiente de lo económico, hasta la intervención de los pensadores *neoclásicos*: Walras, Jevons y Menger.

El campo de problemas, hoy hegemónico, que impone "la Economía" puede entenderse mejor si se analizan los postulados que en su momento le opuso a la Economía Política clásica (Smith, Ricardo y Marx) y que pueden sintetizarse en una serie de proposiciones inconmensurables entre sí sobre el capitalismo; el crecimiento y la distribución; el equilibrio, el conflicto y el cambio; las relaciones de fuerzas entre la clases y las fuerzas del mercado; la visión de la sociedad en tanto homogéneo o heterogénea; la pretensión de un análisis histórico o de una teoría universal y de los respectivos alcances explicativos. [13]

El cambio del programa de investigación, que efectúan los economistas neoclásicos, desde el valor, la dinámica y la distribución, al precio y al concepto de utilidad marginal, marca el paso desde modelos consistentes, densos y concentrados a modelos que ponen el acento unilateralmente en ciertos aspectos (considerados relevantes) de los procesos económicos. Paradójicamente, con esta particularización se pretende otorgarles universalidad.

Tal como sostiene Bourdieu en reiteradas oportunidades, la teoría económica "pura" o neoclásica, se funda desde su origen, sobre la formidable abstracción etnocentrista que resulta de homologar racionalidad con racionalidad económica individual y de aislar las condiciones económicas y las sociales. Oculta así, que el análisis costos-beneficios y la maximización de la ganancia, son productos de las disposiciones adquiridas por los agentes en una forma de organización histórica y concreta que los hombres se han dado desde los inicios del capitalismo. La esfera escindida de la economía se constituye despojando a los actos y a las relaciones de producción de su aspecto propiamente simbólico, dejando vigente solamente las leyes del cálculo interesado y la competencia sin límites por la ganancia.[14V] Esta ruptura, entre el orden de lo económico, regido por la lógica eficiente del mercado y el orden de lo social, regido por una racionalidad no-lógica, de las costumbres y los poderes, aunque puede parecer, en algún momento, útil analíticamente, resulta completamente quimérica, utópica y claramente política si pretende fundar la separación real de estos ámbitos.

2.2. Sociología e Historia: otra escisión no fundada en la naturaleza del objeto

La disociación entre economía y sociedad impuesta desde las ciencias económicas, es rotunda, pero junto a ella se pretende imponer otra escisión más: la separación entre la génesis y la configuración actual o más precisamente entre historia y sociología. Esta es también una importante fractura vigente, en especial, en el análisis de los fenómenos socioeducativos.

Ninguno de los padres fundadores se desinteresó por la historia de los objetos sociales, ni aun al dedicar sus esfuerzos por distinguirse de la historiografía de la época organizando un nuevo campo para la sociología. Tanto en los escritos de Weber, como en los de Marx, como en los de Durkheim, la consideración histórica de los fenómenos sociales es constitutiva tanto del objeto como del método que caracteriza a la sociología.[VI]

Desde nuestra perspectiva, la vida de las sociedades y el devenir de sus instituciones más comunes se desarrolla en un continuo. La discontinuidad, por lo general, es una construcción del observador, un recurso analítico - límites, fronteras, períodos - que toma la apariencia de "naturalidad" solo bajo la forma del defecto. Cuando este recurso es mal empleado se encarnará en el objeto de investigación. [15]

2.3. Sujeto y Estructura: el hecho social total y una vieja escisión en la sociología

Emilio Tenti plantea que la discusión acerca de la interrelación historia-sociología nos remite al examen de la relación sujeto-estructura. El análisis de los procesos no puede olvidar que es en un contexto estructurado en donde los hombres son "hechos" y "hacen" la historia.

Toda práctica humana está inmersa en determinado contexto social, lo que nos obliga a pensarla como un hecho social total, aun cuando, por las características del conocimiento, nos veamos en la necesidad de parcializarla en su tratamiento con fines analíticos. La historia es imprescindible para comprender tanto a las estructuras como a los sujetos, en suma, es indispensable para dar cuenta de las prácticas.

A diferencia de la tradición sociológica clásica, en la mayoría de las teorías sociológicas contemporáneas, estos dos aspectos -estructura e individuo- se encuentran disociados. Los clásicos, más allá de su inclinación sobre alguno de estos dos elementos, al momento de la explicación, los consideraban dos caras de una misma moneda, es decir, constitutivos de la idea de "sociedad".[16 VII] Actor-sistema, estructura-agente, individuo-sociedad, micro-macro; estos pares conceptuales arraigados en el corpus teórico de la sociología, expresan, ante todo, la fuerte vinculación entre sus términos como sustento de la explicación propiamente sociológica, más allá del extendido uso que se ha hecho de ellos para fundar separaciones irreconciliables.

Algunos autores, como Francois Dubet[17], sostienen que la declinación de la idea de sociedad, denominador común de las teorías de inspiración posmodernas dominantes en estos días, tiene como correlato la ruptura entre los dos componentes: sujeto y estructura. La sociología contemporánea no es más, para

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 180

este autor y nosotros acordamos, que una sociología de los actores que lleva en mayor o menor medida a ahorrarse la idea de sociedad.

Para estas teorías modernas, un concepto fuerte de sociedad no resulta ya útil en su fuerza explicativa y es reemplazado por una noción más reducida en su alcance: la de vida social. Esta idea no se elimina completamente porque pareciera que de alguna manera todavía es preciso trazar límites con la psicología y, recurrir al vago registro de un contexto siempre presente aunque no implicado en sentido fuerte en el análisis, es la estrategia seguida. Las líneas de razonamiento de inspiración fenomenológica encarnadas en el interaccionismo simbólico, la etnometodología y la representada por los trabajos de Berger y Luckman en su clásico texto "*La construcción social de la realidad*", son claros ejemplos de estas sociologías "micro", que reducen la vida social a los intercambios individuales y soslayan cualquier sustento teórico que incluya el análisis de la estratificación, el poder, el cambio, las clases sociales y el Estado, temas todos ellos esenciales para la sociología clásica.

Cuando trabajamos con realidades sociales complejas como la inserción en el mercado de trabajo, el abandono del Sistema Educativo, el desempleo, las relaciones generacionales o entre grupos sociales, es preciso construir modelos situados históricamente que sean capaces de dar razón, con rigor, de las prácticas e instituciones humanas. Estos modelos deben dar cuenta de la multidimensionalidad de las prácticas, instituciones y relaciones sociales involucradas en el fenómeno abordado.

2.3.1. El papel de la noción de clases en la explicación de las prácticas sociales[VIII]

Las investigaciones más recientes dedicadas a la relación entre educación y trabajo, si bien se ocupan de fenómenos relacionados con la estructura social (distribución del ingreso, evolución de la pobreza, cambios en el mercado laboral, etc.), y con frecuencia, contienen un análisis pormenorizado de datos, así como planteos metodológico-técnicos sobre la adecuación de los indicadores, no permiten una conceptualización global del problema en relación al tema de las clases sociales en la Argentina.

En este apartado, nuestra intención es sostener la importancia del concepto de clase en la explicación sociológica, sin caer en un reduccionismo clasista al estilo althusseriano, y también evitando circunscribir su contenido al concepto de individuo al estilo de las teorías de la estratificación social. En este sentido, el uso del término agente remite intencionalmente a una concepción relacional, es decir, a una concepción que privilegia las relaciones entre las partes constitutivas de un todo y no sus elementos, sean estos tanto objetividades como subjetividades.

Desde esta perspectiva, lo social no existe entendido en términos exclusivamente individuales, sino que está conformado a partir de las relaciones que los hombres establecen entre sí. Por otra parte, cuando nos referimos a una perspectiva relacional estamos ubicándonos en una posición que, además de entender que las relaciones sociales son el objeto central de la investigación propiamente sociológica, considera que ellas son siempre relaciones de lucha.

Entonces, junto con los aspectos hasta aquí desarrollados se asume un enfoque de la dinámica social histórico y relacional, lo que implica, no sólo un análisis estructural de las causalidades de los fenómenos, sino centrar nuestras preguntas en las relaciones sociales y no en los comportamientos de individuos aislados. Esta idea se retoma de una larga tradición estructuralista que identifica lo real con relaciones, por oposición al pensamiento sustancialista, visión común del mundo social que sólo reconoce como realidades aquéllas que se ofrecen a la intuición directa: el individuo, el grupo, las interacciones. Pensar relacionalmente es centrar el análisis en la estructura de las relaciones objetivas y subjetivas -lo que implica un espacio y un momento determinados- que condiciona las formas que pueden tomar las interacciones y las representaciones que los agentes tienen de la estructura, de su posición en la misma, de sus posibilidades y de sus prácticas.

En este sentido, retomamos la noción de espacio social aportada por Bourdieu y que elabora con la intención de reconstruir la red de relaciones que se encuentra presente en cada uno de los factores condicionantes de las clases, que rompe con un pensamiento lineal a través de atribuirle a la causalidad estructural de una red de factores un lugar central en la explicación. Ahora bien, cómo es esta estructura y cuáles son los factores o elementos de este campo social complejo y cómo se relacionan, de manera tal que sea indispensable considerarlos en todo análisis, son preguntas que nos remiten al lugar que le otorgamos a las nociones de campo y clases en la explicación.

Bourdieu construyó su noción de campo - en abierta disputa con las corrientes estructuralistas mecanicistas representadas por Louis Althusser, y con las corrientes humanistas- como un espacio de fuerzas constituido por la distribución desigual de un capital que genera posiciones diferentes entre los agentes y las instituciones que participan, que comparten intereses y apuestas –una illusio, una creencia- y que luchan por la acumulación de ese capital específico.

Para Bourdieu entonces, todo ámbito de las prácticas sociales constituye un campo de relaciones de fuerzas entre los participantes y de luchas por mantener o subvertir, según sus posiciones y su capital específico asociado, esas relaciones de fuerza.

Esta noción se acompaña del reconocimiento de la eficacia primordial del capital económico en la configuración de los campos, pero también con incluir en la explicación, con diver-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 181

sos grados de eficacia, según sea el estado del campo, otras especies de capital como el cultural o el simbólico.

Junto a proponer el tratamiento del espacio social como espacio pluridimensional, Bourdieu reconoce que existe una "jerarquía" entre las especies de capital, por la cual el campo económico "tiende a imponer su estructura a los otros campos". En un mismo movimiento, este autor le otorga vital importancia, para pensar las relaciones entre las estructuras, al concepto marxista de "autonomía relativa".[IX]

Luego de esta brevísima reseña sobre el debate en torno al concepto de clase social nos resta desarrollar concretamente cuál es el papel que le atribuimos a esta noción en la explicación de las prácticas sociales.

En la perspectiva de Pierre Bourdieu, la relación entre la clase social y la práctica social se establece a través de la lógica específica del campo donde se inserta la práctica que se pretende explicar. Esto implica reconocer lo que en él se encuentra en juego y la especie de capital que se necesita para entrar en la lucha.

En el espacio social, los agentes y grupos de agentes se definen por sus posiciones relativas, según el volumen y la estructura del capital que poseen. Más concretamente, la posición de un agente determinado en el espacio social se define por la posición que ocupa en los diferentes campos, es decir, en la distribución de los poderes que actúan en cada uno de ellos (capital económico, cultural, social, simbólico, en sus distintas especies y subespecies). Pero la fuerza de que disponen los agentes depende también (además del volumen y estructura del capital que poseen), del estado de actual de la lucha.

Se trata de una lucha simbólica por la definición de sus instrumentos y de su objeto mismo. Pero también por definir cuales son las apuestas legítimas y cual el porcentaje de conversión entre las distintas especies de capital. Esta tasa de cambio constituyen una de las apuestas fundamentales de las luchas.

Retomamos, de manera especial y en relación a nuestro problema, la ruptura que aquí Bourdieu marca con cierto marxismo que desprecia el peso de los procesos de lucha simbólica en detrimento de las luchas materiales. Situación que lleva a ignorar el objeto de la disputa: la representación misma del mundo social, y en particular las jerarquías en el interior de cada uno de los campos y entre ellos.

Una ciencia social total debe considerar, en primer lugar, las estructuras objetivas que organizan el mundo social, pero también debe tener en cuenta las percepciones, representaciones y visiones que tienen los agentes de ese mundo, y por las cuales también luchan. De alguna manera, los sistemas simbólicos contribuyen a constituir el mundo, a dotarlo de sentido para quienes viven en él, lo que implicaría pensar que es posible, dentro de ciertos límites, entrar en la lucha por transformar el mundo, luchando por transformar su representación.

Entonces, además de sostener la necesidad de incluir en el análisis tanto aspectos objetivos como subjetivos y, partiendo de la adhesión a la idea de la doble existencia de lo social, en los cuerpos y en las cosas, sostenemos que los individuos usan sistemas de percepciones y de tipificaciones que no sólo representan este mundo sino que contribuyen a construirlo. En otras palabras, desde esta perspectiva reservamos un lugar al movimiento dialéctico de retorno de los procesos ideológicos en la materialidad de la vida social y sus prácticas.[X]

Junto con estas ideas es preciso añadir que las clasificaciones, tipificaciones, representaciones, percepciones, no son formas universales ni trascendentes de relacionarnos con la materialidad del mundo que nos rodea, por el contrario son formas social e históricamente determinadas. En términos de la teoría de Pierre Bourdieu, son esquemas de pensamiento que se configuran y transforman en la dialéctica entre estructuras objetivas y disposiciones mentales. Pero estas nociones forman parte de un debate de ninguna manera reciente en las Ciencias Sociales, en la polémica de larga data entre idealismos y materialismos, ha prevalecido básicamente el examen de dos cuestiones: la estructura interna de los esquemas ideológicos y las funciones sociales o políticas de los objetos simbólicos.[XI] Desde este punto de vista, resultan relevantes las producciones que se han interesado por la segunda de ellas.[XII]

Entonces, sea cual fuere el campo considerado, las relaciones que se establecen entre las posiciones que ocupan los agentes al interior de un campo en base a la distribución, estructura y génesis de las especies de capital, tiene siempre la eficacia explicativa de las prácticas. Pero el peso relativo de los diferentes factores que constituyen ese sistema varía de un campo a otro, o de un estado a otro -es decir, en momentos históricos diferentes- del mismo campo. En otras palabras, todas las propiedades incorporadas (en forma de disposiciones duraderas) u objetivadas (bienes económicos, culturales, sociales o simbólicos) que están vinculadas a los agentes, constituyen los factores explicativos de las prácticas. Pero, al considerar un campo particular, no todas esas propiedades son siempre simultáneamente eficientes: "...la lógica específica de cada campo determina aquéllas que tienen valor en ese mercado, que son pertinentes y eficientes en el juego considerado, que, en la relación con ese campo, funcionan como capital específico y, en consecuencia, como factor explicativo de las prácticas".[19]

El mundo social no reviste la forma de un universo de posibles igualmente posibles para todos. Así, un determinado tipo de condiciones objetivas dan lugar a cierto tipo de posibilidades objetivas, que son interiorizadas por una categoría de agentes y produce en ellos un determinado sistema de disposiciones. Pero contra las lógicas mecanicistas, Bourdieu sostiene que este sistema de disposiciones realiza una integración única, que implica un tipo particular de "desviación" res-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 182

pecto al haz de trayectorias característico de esas condiciones objetivas.

En consecuencia, la trayectoria modal forma parte integrante del sistema de factores constitutivos de la clase. Y en relación con la trayectoria modal es que se define la trayectoria individual de un agente.

La clase, pues, constituye un principio explicativo fundamental en la comprensión de los fenómenos sociales, pero tras la mediación del campo (como estructura de posiciones específica) y del habitus (como las condiciones objetivas asociadas a las clases e incorporadas a lo largo de una trayectoria social), es decir, de forma no mecánica.

Aunque es evidente, debemos decir que consideramos fecunda la perspectiva analítica propia que Pierre Bourdieu elaboró edificada sobre acercamientos y rupturas con la tradición sociológica clásica. Sus aportes son especialmente productivos cuando el objeto de investigación se interesa por las luchas cotidianas individuales o colectivas, que tienden a transformar o a conservar las estructuras.[20]

A riesgo de resultar imprudentes nos atrevemos a sugerir una lectura de sus conceptos en oposición a los múltiples reduccionismos economicistas y clasistas a los que el concepto de clase se ha visto sometido desde cierto marxismo. Es más, nos atrevemos a sugerir que Bourdieu lleva hasta las últimas consecuencias el papel de las estructuras económicas en su influencia sobre los intereses, estrategias y habitus de los agentes, lo que no resulta nada novedoso para la sociología, pero al mismo tiempo, nos brinda los instrumentos conceptuales a través de los cuales es posible comprender y explicar las prácticas de los agentes desde una perspectiva que considera los aspectos objetivos y los subjetivos, dos momentos imprescindibles en esta tarea.

2.4. Política y Sociología: el lugar de los conceptos de Estado y poder en el trabajo de reunificación

En el trabajo de unificación que sostenemos necesario emprender en la sociología, también resulta imperioso recurrir a una teoría crítica del poder y del Estado, para trasladar el análisis del ámbito restricto de las preferencias y opiniones individuales hacia un análisis donde los procesos históricos estructurales, las dinámicas coyunturales y las relaciones que se entablan entre los agentes participantes constituyan los elementos que nos permitan comprender y explicar estas prácticas políticas.

Ahora bien, preguntarse sobre el Estado no constituye ninguna novedad en la historia de nuestra disciplina, aunque así parezca a los recién iniciados en la investigación de la relación entre educación y trabajo que comiencen su exploración bibliográfica por la producción al respecto de la última década. En la historia de las ciencias sociales no es este el primer intento de negarle poder explicativo al concepto de Estado.[XIII]

Hoy estimamos que lejos de considerar saldado el tema del papel del Estado en la investigación de los procesos de producción y reproducción de nuestras sociedades, debemos retomarlo y revisitar viejas discusiones alumbrando nuevos y no tan nuevos contextos. Ésta es aún una tarea pendiente, porque a pesar de esta rica tradición en las ciencias sociales hasta la década del '80, tal como atestiguan Ma. Antonia Gallart en el ámbito de los estudios e investigaciones sobre educación y mercado de trabajo y Cecilia Braslavsky sobre juventud en la región[21], este debate no tuvo un fuerte impacto en la conformación de las teorías y categorías utilizadas, y sostenemos, a partir de nuestro propio trabajo de revisión bibliográfica, que este panorama se agravó durante la última década.

Tal reduccionismo en la investigación plantea un doble problema, teórico y estratégico, que dificulta las posibilidades, tanto de aportar en la producción de conocimientos, como en la construcción de una política y de un discurso alternativos a las perspectivas hegemónicas en este campo.

2.4.1. Algunas consideraciones sobre el Estado

Si bien el tema del Estado no es tratado profusamente por Bourdieu, es posible rescatar algunos elementos clave de su propuesta. Como en Gramsci y en Offe, también en sus textos está presente la preocupación por las representaciones que los pensadores burócratas tienen del propio Estado y por los mecanismos que confluyen en la construcción de los problemas sociales dignos de ser transformados en problemas a ser tratados por el Estado.

Para Bourdieu estos esquemas de percepción (que constituyen parte importante de nuestra investigación), también están conformados a la sombra de la representación oficial de lo oficial: como garante del interés universal. Es por ello que resulta tan común en los análisis sobre las políticas estatales "la seducción que ejercen las representaciones del Estado que, como en Hegel, hacen de la burocracia un "grupo universal" dotado de la intuición y de la voluntad de un interés universal o, como en Durkheim, un "órgano de reflexión" y un instrumento racional encargado de realizar el interés general."[22]

Bourdieu, siendo fiel a su permanente llamado al autosocioanálisis, sostiene que la ciencia social misma es, desde su origen, parte integrante de este esfuerzo de construcción de la representación del Estado y que, por lo tanto, no debemos ser precavidos al analizar los escritos sobre el Estado viéndolos, no solamente como contribuciones teóricas a su conocimiento, sino como estrategias políticas dirigidas a imponer una visión particular del mismo.

Por otra parte, sostiene que si el Estado está capacitado

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 183

para ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y también en la subjetividad o, si se quiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento. Al realizarse en estructuras sociales y en estructuras mentales adaptadas a esas estructuras materiales, la "institución instituida" hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de creación y se presenta con todas las apariencias de lo natural. Además, afirma que, es por eso que sin duda no hay instrumento de ruptura más poderoso que la reconstrucción de la génesis. Al hacer resurgir los conflictos y las confrontaciones de los primeros comienzos y, al mismo tiempo, las posibilidades descartadas, se reactualiza la posibilidad de que hubiera sido (y de que sea) de otra manera. Rompiendo con la tentación del análisis de esencia, pero sin renunciar a la intención de desprender invariantes, propone un modelo de emergencia del Estado que apunta a dar cuenta de manera sistemática de la lógica propiamente histórica de los procesos, al término de los cuales, se ha instituido lo que llamamos Estado. Sin embargo, también advierte sobre la dificultad del proyecto, que demanda conciliar el rigor y la coherencia de la construcción teórica y la sumisión a los datos, casi inagotables, acumulados por la investigación histórica, en un contexto de fragmentación de la sociología en subsecciones monopolizadas por especialistas que lleva a una perspectiva fragmentaria de los fenómenos sociales.

Al interior de su esquema categorial, Bourdieu nos propone una definición del Estado que lo rescata en tanto espacio de lucha y afirma que:

"[…] el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital; capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor, informacional, capital simbólico, concentración que en tanto tal constituye al Estado en detentor de una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores." [23]

Además, sostiene que: "[…] la concentración de diferentes especies de capital (que va a la par de la construcción de los diferentes campos correspondientes) conduce, en efecto, a la emergencia de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre las diferentes especies particulares de capital y, en particular, sobre la tasa de cambio entre ellas (y al mismo tiempo, sobre las relaciones de fuerza entre sus detentores). Se sigue que la construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo del poder entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través, principalmente, de la institución escolar). Aun cuando las diferentes dimensiones de este proceso de concentración (fuerzas armadas, fisco, derecho, etc.) sean interdependientes, hay, para las necesidades de la exposición y del análisis, que examinarlas una a una."[24]

A través de un análisis histórico, que busca revelar los procesos que estuvieron en la génesis de la forma Estado a la que estamos habituados, Bourdieu se preocupa por desentrañar los sistemas de enclasamiento (según la edad y el sexo, principalmente) que están inscriptos en el derecho, en los procedimientos burocráticos, en las estructuras escolares y en los rituales sociales, a través de los cuales el Estado modela estructuras mentales e impone principios de visión y de división comunes, formas de pensamiento, y contribuye a construir lo que comúnmente se llama identidad nacional (o, en un lenguaje más tradicional, el carácter nacional). Nuevamente, es preciso señalar las similitudes con el discurso gramsciano. El planteo es asombrosamente aproximado al comprendido en el concepto de hegemonía.

Para Bourdieu el Estado, que dispone de medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conformes a sus propias estructuras, es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico. El capital simbólico es el fundamento de la autoridad específica de quien detenta el poder estatal y en particular de su poder, difícil de designar.

Este concepto resulta especialmente importante para nuestro análisis: una de las funciones esenciales del Estado consiste en arbitrar los medios de clasificación entre los agentes, por ejemplo, los títulos escolares. Evidentemente, nuestra preocupación sobre las políticas educativas, implica un fuerte interés por las formas de la estructura social y por los mecanismos complejos que configuran los procesos de dominación, resistencia y lucha. En definitiva, por la construcción de la hegemonía o en términos de Bourdieu por la construcción del recorte arbitrario que es inculcado a través de la conformación de representaciones y formas de actuar ajustadas al campo.

Pero lejos de ser estos procesos simbólicos aspectos abstractos de nuestra organización social, cada vez más se pasa de un capital simbólico difuso, fundado únicamente en el reconocimiento colectivo, a un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, dicho brevemente, burocratizado. De allí nuestro interés por las prácticas de los funcionarios públicos. Para comprender la dimensión simbólica del efecto del Estado hay que comprender el funcionamiento específico del microcosmos burocrático, analizando pues, la génesis y la estructura de ese universo. Los agentes participantes en este campo se han constituido en nobleza de Estado al instituir al Estado. Al producir el discurso performativo sobre el Estado que, bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hace ser al Estado. Y, al mismo tiempo dice cuál debería ser la posición de los productores de ese discurso en la división del trabajo de la dominación.[25] En otras palabras cual es su propio papel en la conformación de las diferencias sociales.

Para comprender verdaderamente el poder del Estado en

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 184

lo que tiene de más específico, es decir, la particular forma de eficacia simbólica que ejerce, Bourdieu sostiene que hay que integrar, en un mismo modelo explicativo, teorías tradicionalmente percibidas como incompatibles. Hay, así, que superar, desde el comienzo, la oposición entre una posición fisicalista del mundo social, que concibe las relaciones sociales como relaciones de fuerza física, y una visión que hace de esas relaciones puras relaciones de comunicación. Las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos que en tanto tales ponen en obra estructuras cognitivas, formas y categorías de percepción, principios de visión y de división: los agentes sociales construyen el mundo social a través de estructuras cognitivas susceptibles de ser aplicadas a todas las cosas del mundo y, particularmente, a las estructuras sociales.[26]

Además, de las coincidencias con Gramsci, hay otro punto del planteo de Bourdieu que consideramos sumamente importante rescatar. Ambos autores sostienen que el mundo social es el lugar de luchas a propósito de palabras y que cambiar las palabras, y, más generalmente, las representaciones es cambiar las cosas. Sin embargo, creemos que el autor de "*¿Qué significa hablar?"* Incorpora, en su crítica al *marxismo,* la noción de la existencia de las representaciones no sólo en las mentes sino también en los cuerpos. En ella, existe una profunda objeción tanto a las perspectivas *contractualistas*, como a aquellas que, al referirse a la legitimidad que necesariamente requiere la acción estatal, vuelven al concepto weberiano de dominación, esto es, entendido el reconocimiento de la legitimidad como un acto libre de la clara conciencia.

Para Bourdieu la construcción del monopolio estatal de la violencia física y simbólica es inseparable de la construcción del campo de luchas por sus ventajas: el monopolio de lo universal, que no puede ser obtenido sino al precio de una sumisión de sus detentadores (por lo menos aparente) a él y al de su reconocimiento, presentado como dominación legítima, desinteresada. Además de reconocer la existencia de esa representación incorporada en los agentes burocráticos, el autor sostiene que ella produce efectos reales en ellos. Nuevamente el lugar asignado a las burocracias es importante, elemento ya presente en Gramsci en su preocupación por los intelectuales, pero esta vez no es posible ignorar los efectos bien reales de la referencia obligada a los valores de neutralidad y devoción desinteresada al bien público. Valores que se imponen con una fuerza creciente a los funcionarios de Estado a medida que avanza la historia del largo trabajo de construcción simbólica, al término del cual se inventa e impone la representación oficial del Estado como lugar de la universalidad y del servicio al interés general.

Retomando en este aspecto algunos tintes weberianos Bourdieu sostiene que:

"La visión sociológica no puede ignorar la distancia entre la norma oficial tal como se la enuncia en el derecho administrativo, la realidad de la práctica administrativa con todos los incumplimientos a la obligación del desinterés, todos los casos de "uso privativo del servicio público" (malversación de bienes o de servicios públicos, corrupción o tráfico de influencias, etc.) o, de manera más perversa, todos los salvoconductos, tolerancias administrativas, derogaciones, tráficos de función, que consisten en sacar provecho de la no aplicación o de la trasgresión del derecho. Pero tampoco puede permanecer ciega ante tantos otros efectos de esta norma que pide a los agentes sacrificar sus intereses privados a las obligaciones inscriptas en su función ("el agente se debe enteramente a su función") o, de manera más realista, a los efectos de interés al desinterés y todas las formas de "piadosa hipocresía" que la lógica paradójica del campo burocrático puede favorecer."[27]

Se trata en síntesis, de evitar cualquier tipo de determinismo y de construir instrumentos que realmente nos permitan, en las investigaciones empíricas, aprehender la complejidad de las prácticas al interior del Estado. Este trabajo es nuestro intento en este sentido.

Pues bien, ya que esta investigación se dedica, en buena parte, al análisis de políticas concretas es conveniente introducir algunas categorías intermedias que faciliten el vínculo entre los diversos niveles de análisis. Es habitual encontrar en la literatura sobre este tema referencias a cierta dimensión del quehacer político que se haya "detrás" de las tomas de decisiones como fundamento simbólico de los actos de los agentes burocráticos, más o menos compartido, en determinado tiempo y espacio, por aquellos actores que se encuentran a cargo de los espacios de decisiones y poder. Ella es aprehendida con conceptos tales como "racionalidades políticas", "estilos de gestión" o "lógicas de la gestión". Todos ellos hacen referencia a una comunidad de sentido compartido que posee una serie de reglas y códigos propios del espacio en el que se materializan los actos de los agentes del Estado. En otras palabras, se refiere al implícito acuerdo sobre cierta manera de hacer política que le da forma a la dinámica de la toma de decisiones y a la de la implementación y evaluación. [XIV]

Fabián Repetto en sus trabajos destinados al estudio concreto de la gestión de las políticas sociales nos presenta cuatro categorías para abordar las diversas posiciones respecto a la conformación de una Autoridad Social que guíe dicha gestión, que creemos pueden ser extrapoladas, en tanto herramientas analíticas, hacia otros contextos de estudio: la lógica contable, la lógica tecnocrática, la lógica articuladora y la lógica política y las define de la siguiente manera:

"Por lógica contable se entiende aquella posición que establece que la función de la Autoridad social es facilitar el ajuste de las cuentas públicas, evitando superposiciones administrativas en las áreas sociales, en particular en lo que refiere al combate a la pobreza. Por lógica tecnocrática se interpreta la posición que sostiene que la tarea sustantiva de la Autoridad social es mejorar la eficiencia y eficacia de la oferta programática focalizada, enfatizando el papel de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de dichas intervenciones. A

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 185

través del concepto de lógica articuladora se intenta dar cuenta de la posición que promueve que la principal función de la Autoridad social es articular el conjunto de la oferta de las políticas sociales, incluyendo los clásicos sectores de Educación, Salud y Seguridad Social (más Trabajo y Vivienda), a efectos de intervenir de modo más integral en la problemática social. Finalmente, por lógica política se explora aquella posición que promueve como tarea fundamental de la Autoridad social constituirse en un poder con peso equivalente al que han adquirido en los últimos años los Ministerios de Economía o Hacienda."[28]

Por otra parte, entre los múltiples aspectos susceptibles de ser abordados en el análisis de las políticas, también es frecuente el examen de una segunda dimensión: la materialidad concreta que asumen las diversas lógicas a través de las distintas modalidades de diseño e implementación de las políticas. En nuestros términos, las formas que adoptan los productos del campo, esto es, las políticas, entendiéndolas de manera tal que queden cubiertas todas las variaciones empíricas de planes, proyectos o programas de acción emprendidas por las burocracias públicas para su ejecución.

En el cuarto capítulo expondremos detalladamente la particular selección y reformulación de estos conceptos que ponemos en juego en nuestro trabajo de investigación.

2.5. Cuestiones conceptuales en torno a la juventud

Otro aspecto en el que resulta esencial establecer una posición se refiere a la noción misma de juventud. Las fracturas que hemos reseñado en nuestra disciplina conducen, especialmente en el ámbito de las investigaciones sobre juventud, hacia un análisis esencialista de los fenómenos y prácticas sociales. Al constatar la utilización de categorías tales como la edad, el sexo y el nivel educativo como ejes centrales y exclusivos de las explicaciones de los problemas que atañen a los jóvenes, sobre todo en algunos estudios sobre las trayectorias educativas y laborales, sentimos el imperativo de recuperar y destacar la pertinencia del punto de vista relacional e histórico para construir el concepto de juventud que nos guiará en este trabajo.

Cuando se habla de juventud se habla de una muy amplia gama de fenómenos que han sido abordados desde distintos enfoques disciplinares. El abordaje psicobiológico fue la primera mirada, desde el campo de las disciplinas científicas sobre los individuos cronológicamente jóvenes y se dirigió hacia los cambios psicológicos, psíquicos, biológicos y químicos que acompañan su desarrollo. También podemos identificar un tratamiento de este grupo como segmento de la población que se construye a partir de rangos etáreos, criterio de gran utilidad estadística. El enfoque generacional[XV] constituye otro tipo de abordaje, como así también el tratamiento de la juventud en términos jurídicos. El enfoque funcionalista se dedicó al problema de las desviaciones juveniles que alteran el normal funcionamiento del sistema. Por último, en las últimas décadas se han incrementado los análisis que enfatizan los aspectos sociohistóricos y culturales del fenómeno. Así, el concepto de juventud parece ser un concepto esquivo, que abarca varios aspectos y cuyas relaciones no se manifiestan claramente.

Para comprender cabalmente esta situación debemos pensar en la relativamente corta existencia tanto de la juventud como manifestación empírica como de los intentos de aproximación teórica a este nuevo fenómeno. Por ello, la construcción de la juventud como objeto teórico[XVI] es un camino que ha comenzado recientemente a transitarse y, como en todo comienzo, aún no se ha elaborado un sistema acabado de relaciones conceptuales, sobre la juventud en tanto objeto teórico, sino que, por el contrario, en la mayoría de las investigaciones nos encontramos con un abordaje parcial o desarticulado de ese cúmulo de relaciones que aparecen conectadas de alguna manera con el fenómeno, pero más bien de forma espontánea antes que expresamente construidas.

Al embarcarnos en el trabajo de conceptualización sobre la juventud tenemos, en un primer momento, un término polisémico, cuyos múltiples significados se originan, precisamente en los diversos diferentes aspectos con los que puede ser relacionado. Es necesario, por lo tanto, ir analizándolos.

El significado más usado y generalmente más difundido es el referido al aspecto demográfico del término con el cual la población es clasificada generalmente entre niños, jóvenes, adultos y ancianos. De esta manera, los individuos son encasillados entre rangos de edad como criterio de análisis. Esta acepción del concepto de juventud resulta no sólo limitada sino que es la base de un análisis esencialista que deja de lado las condiciones sociales e históricas que constituyen precisamente la especificidad de un fenómeno y aquello que debe ser explicado. Una suposición ampliamente difundida, tanto por este tipo de análisis que utiliza ingenuamente estas categorías, como por cierta modalidad de investigación transcultural que contiene una forma especial de etnocentrismo, consiste en que la juventud es un fenómeno que se presenta en todas las sociedades y que por ende reviste un carácter universal.

Sin embargo, desde una perspectiva sociológica -y siendo ésta la que nos interesa en esta presentación- la juventud, ya sea como manifestación social empírica, o como construcción conceptual, es un producto sociocultural, histórico[29] y de carácter relacional, estrechamente vinculado al desarrollo de las sociedades industriales modernas y a sus formas de organización. La juventud como categoría socialmente reconocida y construida es un fenómeno moderno.[XVII]

Desde esta perspectiva la juventud es un fenómeno psicosocial que surge al interior de una estructura socieconómica y como tal es preciso poner el foco en los mecanismos sociohistóricos que la construyen. Más que de una evolución fisiológica concreta, la juventud depende, entonces, de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 186

determinaciones sociales históricamente constituidas, que, como tales, difieren según cada época y cada sector social.[XVIII]

Hablar de la juventud como categoría de la vida social implica que el análisis no puede empezar por los individuos jóvenes sino por la idea de que la juventud surge como respuesta a nuevas demandas y problemas generados en profundos cambios en la dinámica social. La juventud no es por lo tanto, una cualidad o condición que se encuentre en los jóvenes como tales sino que es una categoría que surge de la vida social y de la organización social. Decir que la juventud es el resultado de un proceso de construcción histórica y social de los individuos, y que por lo tanto debe ser entendida como fenómeno psicosocial, es cualitativamente más amplio que considerar a las condiciones sociales como mero contexto del desarrollo individual. Uno de los principales obstáculos en la comprensión de los fenómenos juveniles reside en no reconocer que los elementos importantes para el análisis se encuentran de alguna manera "fuera" de los individuos jóvenes, esto es en los cambios sociales[XIX] y en las relaciones sociales específicas que producen, y no en los aspectos biológicos, psicológicos o simplemente relacionados con la edad.

De lo expuesto se desprende la necesidad de buscar los factores causantes de los problemas de la juventud -entre ellos el de la inserción educativa y laboral-fuera del período juvenil en sí, esto es, en las condiciones sociales que generan las demandas que a ella se le imponen.

Se ha señalado en otros apartados de este trabajo, que las relaciones que históricamente se han tejido entre Sistema Productivo y Sistema Educativo con las representaciones simbólicas sobre diversos aspectos -entre ellos la noción de juventud que hemos analizado- cumplen un cometido eficaz en las políticas que se implementaron destinadas a los jóvenes.

3. relevancia e implicancias metodológicas de una perspectiva relacional e histórica en nuestra investigación

La exposición hasta aquí desarrollada nos lleva a sostener que razones epistemológicas obligan a pensar los problemas sociales contemporáneos desde un punto de vista relacional e histórico. No existe lo social como una sustancia independiente de lo político, lo económico y lo cultural. Tampoco existe, entendido en términos exclusivamente individuales. Lo social está conformado a partir de las relaciones que los hombres establecen entre sí, relaciones que entendemos en términos de relaciones de lucha. Al mismo tiempo, todo objeto social (la pobreza, la exclusión, la familia, el Estado, la educación, etc.) es el resultado de un proceso, por lo que una auténtica ciencia social no puede dejar de ser histórica. Incluso el lenguaje que usamos para hablar de las "cosas sociales" tiene su historia y es preciso conocerla.

Además, desde nuestro punto de vista, la perspectiva relacional e histórica es la más adecuada para captar las especificidades, las particularidades de las situaciones que debemos enfrentar y sus conexiones con la multiplicidad de aspectos presentes y pasados que le dan forma. Como mencionamos, esta perspectiva implica, como no podía ser de otra manera, entender, con Bourdieu, que el sujeto no es más que la huella individual de toda historia colectiva, pero también nos lleva de forma ineludible al análisis de contextos concretos.

Sintetizando, en su intento por superar la falsa dicotomía entre subjetivismo y objetivismo Pierre Bourdieu, sostiene que ni la sola enumeración de las condiciones objetivas, ni dar cuenta exclusivamente de los intereses, motivaciones y valoraciones que guían las acciones de los individuos es suficiente para comprender. Es imprescindible rescatar al individuo, no en oposición a la estructura, sino en cuanto agente socializado producto y productor de las estructuras sociales. Detrás de la acción encontramos, lo que piensa y la experiencia de cada uno de los agentes, tanto como desde dónde lo piensa y en dónde le toca actuar. La experiencia es entendida, así, como objetividad incorporada a los sujetos y orientadora de sus prácticas. El objetivo es entonces, comprender cómo las prácticas, a través de la mediación del habitus, producen y reproducen las estructuras que están en su propio origen.

Estas estructuras objetivas, al mismo tiempo que condicionan la acción y la hacen posible, son producidas y reproducidas por las prácticas de los sujetos. Desde nuestro punto de vista, el concepto de reproducción debe ser entendido como algo más complejo que un simple movimiento mecánico, analizando sus múltiples aspectos para encontrar su dinámica.

En este sentido, la práctica sólo puede comprenderse como producto de la relación dialéctica entre estructura e individuo o más precisamente entre estructuras sociales y estructuras mentales. Es posible analizar tanto la génesis de las estructuras subjetivas, es decir, de los esquemas de percepción, pensamiento y acción, como la génesis de las estructuras sociales objetivas, es decir, de las estructuras independientes de la conciencia o la voluntad de los agentes que pueden guiar y constreñir sus prácticas o representaciones. En este análisis, lo importante es el modo en que las personas, en base a su posición en el espacio social, perciben y construyen el mundo. Los conceptos de habitus y campo permiten analizar esta relación dialéctica.

En términos concretos, el análisis de las prácticas de los sujetos debe incluir tres aspectos interrelacionados: a) La experiencia o "habitus" del sujeto, entendido como conjunto de predisposiciones, de inclinaciones y de esquemas de percepción, valoración y acción. b) Los factores objetivos internalizados que posibilitaron la construcción de la interioridad del actor, los que contribuyeron a construir su biografía, ya existentes en el pasado. Finalmente, y no por ello lo último en importancia, c) Las condiciones objetivas presentes en el momento de la realización de las prácticas.

La experiencia, como objetividad incorporada en los sujetos

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 187

y que orienta su práctica subsiste aún cuando se hayan modificado las condiciones que le dieron origen, por lo que es preciso considerar que la dimensión objetivada y la incorporada, tienen su propio ritmo de cambio. Además, dado que el cambio está siempre presente en la vida social también, resulta indispensable incorporar en el análisis las condiciones objetivas presentes en el momento de realización de las prácticas analizadas las que no pueden ser tratadas como meros remanentes de aquellas que dieron origen a los habitus.

La consideración de estos tres aspectos permite producir una teoría que no condena a la práctica a reproducir, mecánicamente, las condiciones objetivas que la determinan. Como señalamos, el objetivo es intentar comprender cómo las prácticas, a través de la mediación del habitus, producen y reproducen las estructuras que están en su propio origen. Esto nos permitirá entender cualquier práctica como el lugar donde interactúan, la historia objetivada y la historia incorporada.

Esta posición tiene importantes implicancias metodológicas.

Considerar las condiciones objetivas presentes en el momento de la práctica, nos permite superar una posición en extremo reproductivista que llevaría a pensar que el orden es siempre el mismo sin importar lo que suceda o haga el individuo. Incorporar a nuestro análisis los factores históricos implica considerar que el cambio es inherente a la vida social y que las distintas condiciones y prácticas sociales son determinantes en los resultados finales de los procesos.

En la lucha por las posiciones, en el campo de la metodología de la investigación en Ciencias Sociales, dos paradigmas son los hegemónicos en las últimas dos décadas: el *positivista* y el *interpretativo*, con sus respectivas propuestas metodológicas: la "cuantitativa" y la "cualitativa". Sin embargo, especialmente en Ciencias de la Educación, está muy difundida la idea de que, en las investigaciones del tipo de la que hemos encarado con este trabajo, es decir, que están en contacto estrecho con la realidad estudiada y con las personas que participan del fenómeno abordado, sólo los métodos de la observación naturalista y participativa deberían utilizarse. Algunos autores han denominado a los enfoques de este tipo método neo-positivista en estudios cualitativos. Creemos firmemente que, más allá de la vital importancia que las técnicas cualitativas tienen en nuestra ciencia, este nuevo monismo metodológico, tiene serias dificultades en la articulación con los análisis e interpretaciones que pretenden integrar los aspectos micro y macro sociales. En realidad, ambos enfoques tradicionales, tanto la metodología cuantitativa como cualitativa, presentan serias limitaciones si pretendemos que la complejidad de nuestros supuestos teóricos no sea drásticamente simplificada durante el trabajo de campo. Y, dado que son escasas las propuestas teórico-metodológicas que, afincadas en un enfoque neo-dialéctico[xx], ofrezcan esquemas lo suficientemente explícitos de los procedimientos lógicos y empíricos implicados en la investigación. Para nosotros, pensar en el diseño de la *estrategia metodológica*[xxi] no es un simple paso sino que implica también la construcción de una posición en este debate.

Ese camino involucra, obviamente, asumir una posición en la discusión acerca de qué es el conocimiento científico y cómo se construye. En este sentido, entendemos que la investigación científica es el proceso dialéctico de ***construcción del conocimiento científico acerca de la realidad natural y social por el investigador como sujeto cognoscente; se distingue del conocimiento cotidiano*** por el carácter consciente y metódico de la búsqueda, por su sustento en referentes teórico-metodológicos de partida y por la integración de los hechos descubiertos en sistemas teóricos desde los cuales es posible describir, comprender, explicar el objeto de nuestra investigación, construido rigurosamente, y brindar elementos que sean de utilidad para transformar nuestra realidad.

Los supuestos ontológicos, gnoseológicos, lógicos y axiológicos del investigador, al integrarse en un marco de referencia teórico-metodológico internamente consistente, constituyen el enfoque de la investigación científica, intencionalmente elegido, a partir del cual se enfrenta la explicación y/o transformación del objeto de conocimiento.

Por consiguiente, creemos que la tarea de sistematizar y explicitar ese marco de referencia constituye un aspecto esencial del trabajo de cualquier investigación, aún en aquellos estudios que pretenden enfocarse en las perspectivas de los actores participantes. Esto es lo que nos permite establecer la distinción entre un enfoque investigativo riguroso y las variadas posiciones eclécticas predominantes en este campo que impregnan la producción en la sociología de la última década.

Desde nuestro punto de vista, la propuesta de una sociología reflexiva de Pierre Bourdieu[30] junto a trabajos como el de Juan Samaja constituyen interesantes aportes entre los más recientes. En este sentido, en esta investigación el principio rector lo constituye la noción de unidad dialéctica entre la teoría, el método y la práctica. Rescatamos el camino dialéctico del conocimiento, entendiendo que el proceso parte de la práctica, fundamentado en una concepción inicial del objeto, reelaborada y construida metódicamente, que desempeña un papel orientador para la instrumentación metodológica. Sostenemos que la imagen cognoscitiva del objeto y los principios metodológicos que guían la investigación no se pueden separar mecánicamente, ya que ***en todo momento*** la representación cognoscitiva del objeto guía la investigación y, en este sentido, tiene una función metodológica. Asimismo, nos interesa rescatar la noción central de la lógica dialéctica: que el objeto de investigación, cualquiera sea el nivel de simplicidad o inmediatez en que se lo considere, es una totalidad que contiene partes, es un resultado. Ella tiene un carácter decisivo para comprender la posibilidad de que los hechos puedan ser "cartografiados". Esto implica que el aporte que hace la lógica dialéctica es reencontrar en el interior de las estructuras, tanto lógicas como empíricas, las formas de la historia.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 188

Junto a esta revalorización de la dialéctica en tanto lógica de la investigación y como partidarios de una ciencia social total nos oponemos tanto al teoricismo -actitud intelectual que opone resistencia a lo empírico- como al empiricismo acrítico -tendencia que lleva a cultivar el método por sí mismo, y a separar la reflexión sobre el método de su utilización concreta en el trabajo científico.[31]

En este sentido, Marx sostiene que es la observación empírica, en cada caso particular la que debe demostrar, empíricamente y sin mistificación ni especulación, la interpenetración dinámica de las ideas, de las concepciones y de la conciencia con las relaciones materiales que ligan a los hombres.[32] Y, aunque ya hemos tratado este aspecto unas páginas atrás, consideramos importante reforzar nuestra posición al respecto.

Contra los reduccionismos de las posturas individualistas, que plantean la mayoría de las propuestas incluidas en el paradigma *interpretativo*, nuestra perspectiva sostiene la independencia de las relaciones sociales respecto a la conciencia y a la voluntad de los individuos. Postulado que se reconoce como elemento común en los tres autores clásicos de la sociología.[XXII] Esta concepción nos lleva, adoptando la sociología de Bourdieu en lo referente a este punto, a sostener junto con este autor que "las relaciones sociales no podrían reducirse a relaciones entre subjetividades animadas de intenciones o 'motivaciones' porque ellas se establecen entre condiciones y posiciones sociales y tienen, al mismo tiempo, más realidad que los sujetos que ligan".[33] Esta concepción establece el punto de ruptura más fuerte con cierta sociología que dice sostenerse en los aportes de Weber. Para Bourdieu el principal obstáculo epistemológico que anida en Weber y desde sus principios también en el *interaccionismo simbólico* y que impide el acceso a la construcción de las relaciones objetivas es rebajar las relaciones entre posiciones a relaciones intersubjetivas o interpersonales entre los agentes que ocupan esas posiciones.[34]

Empero, esta noción no debe dar lugar a entender los aspectos "subjetivos" como elementos que pueden ser excluidos de la explicación. Por el contrario, cuando sostenemos que lo social existe de doble manera, en las cosas y en los cuerpos, bajo la forma de "estructuras objetivas externas" y bajo la forma de "estructuras objetivas incorporadas" y reconocemos que esos aspectos juegan un papel en la explicación. Al mismo tiempo, rechazamos de plano las propuestas que pretenden reducir la posibilidad de dar cuenta de los fenómenos sociales a una mera descripción de los pensamientos, creencias y sentidos que los individuos le otorgan a su vida cotidiana. Esto es así, porque los puntos de vista de los agentes varían sistemáticamente cuando varía la posición que ellos ocupan en el espacio social objetivo. Integrar una doble lectura en el análisis no implica sustituir la explicación por la comprensión, sino decir que es preciso tanto un momento "objetivista" como uno "subjetivista" para explicar las prácticas.[35] O de manera más explícita, plantear que "comprender y explicar son una sola cosa."[36]

Para Bourdieu pues, objetivismo y subjetivismo representan dos momentos del análisis sociológico, momentos que están en relación dialéctica y que aunque constituyen perspectivas parciales no son irreconciliables.[37]

Este tema es lo que nos interesa subrayar: esta manera de entender lo social es dialéctica porque su objeto de estudio (las relaciones sociales) es indagado, en su evolución constante y transformación permanente. Este abordaje no implica de ninguna manera "ignorar el impacto causal de las ideas" como creen algunos críticos, ya que no se reduce el pensamiento a un proceso fisiológico-cerebral, ni se lo identifica con la simple percepción sensualista de los acontecimientos exteriores. Sólo se plantea que la existencia social de los hombres es determinante de sus formas de percibir y actuar, sin que este condicionamiento implique asignar al pensamiento un simple rol de ¨reflejo¨ de la realidad objetiva.

Bourdieu sostiene que: "Si la sociología es posible como ciencia objetiva, es porque existen relaciones exteriores, necesarias, independiente de las voluntades individuales y, si se quiere inconscientes (en el sentido de que no son objeto de la simple reflexión) que no pueden ser captadas sino por los rodeos de la observación y de la experimentación objetivas. (...) Pero, a diferencia de las ciencias naturales, una antropología total no puede detenerse en una construcción de las relaciones objetivas porque la experiencia de las significaciones forma parte de la significación total de la experiencia (...), la descripción de la subjetividad-objetividad remite a la descripción de la interiorización de la objetividad."[38]

La posibilidad de escapar a las alternativas reduccionistas de la explicación implica reconstruir las relaciones entre el sistema completo de las relaciones objetivas y los habitus que ellas engendran como elementos que nos permitan explicar las prácticas de los agentes y sus productos. Por ello, las técnicas que empleemos deben buscar cuidadosamente aprehender este movimiento ya que partimos de una visión de la realidad en tanto totalidad que integra los planos objetivos y subjetivos.

El enfoque de la dinámica social histórico y relacional asumido, implica no sólo un análisis multicausal de los fenómenos sino centrar nuestras preguntas en las relaciones sociales y no en los comportamientos de individuos aislados. Como hemos señalado, esta idea se retoma de una larga tradición estructuralista que identifica lo real con *relaciones*, por oposición al pensamiento sustancialista, visión común del mundo social que sólo reconoce como realidades aquéllas que se ofrecen a la intuición directa: el individuo, el grupo, las interacciones. Pensar relacionalmente es centrar el análisis en la estructura de las relaciones objetivas -lo que implica un espacio y un momento determinado- que determina las formas que pueden tomar las interacciones y las representaciones que los agentes tienen de la estructura, de su posición en la misma, de sus posibilidades y de sus prácticas.

En efecto, la realidad es compleja y presenta múltiples as-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 189

pectos que serán aprehendidos de modo diferente según el marco teórico a partir del cual se la aborda: según la perspectiva de análisis del investigador, ciertas facetas de lo real serán percibidas como más importantes, otras como secundarias o accesorias, mientras que otras podrán no ser tenidas en cuenta. Reconocer este hecho no implica aceptar que todas las perspectivas son igualmente válidas, sino simplemente decir, que en la actualidad, coexisten perspectivas en pugna, en lucha por imponer una lectura de esta complejidad.

Referirse a la posibilidad de aprehender de diversas formas un fenómeno implica también hacerlo a conceptos construidos. Significa, además, reconocer con Bachelard que *el hecho científico se conquista, construye y comprueba*. Por último, involucra "rechazar al mismo tiempo el empirismo que reduce el acto científico a una comprobación, y el convencionalismo que sólo le opone los preámbulos a la construcción."[39] Para los autores de "*El oficio de sociólogo*" la comprobación no es la mera utilización de una prueba experimental. Por el contrario, la pertinencia de toda técnica de investigación proviene de subordinarla al objeto y la de éste a la ruptura con el saber inmediato, situación que lleva implícita una constante actitud de vigilancia epistemológica y de rigor metodológico.

Notas y comentarios al capítulo 1

[I]Existen proyectos de investigación llevados a cabo por el Área de Educación y Trabajo del CEIL-PIETTE del CONICET.

[II] Un interesante planteo sobre otras posibles formas de asumir la construcción de las políticas sociales puede consultarse en Eduardo BUSTELO. "*Pobreza Moral Reflexiones sobre la Política Social Amoral y la Utopía Posible"* en: *De otra manera*. Rosario: Ed. Homo Sapiens. 2000.

[III] En términos marxistas, con esta renuncia se olvida la pretensión de obtener a través del análisis sociológico una "rica totalidad con múltiples determinaciones y relaciones", considerando que "todos y cada unos de los fenómenos "económicos" son al mismo tiempo fenómenos sociales, y que la existencia de un determinado tipo de economía supone un determinado tipo de sociedad". (Carlos MARX. *Introducción general a la crítica de la Economía política y en Manuscritos: economía y filosofía.* p. 124 citado por Anthony GIDDENS. *El Capitalismo y la moderna teoría social.* Barcelona: Editorial Labor, 1994. p. 45.). En lenguaje weberiano, se abandona el "análisis de los fenómenos sociales de los procesos de la cultura desde el especial punto de vista de su condicionamiento y alcance económicos, [...y por lo tanto, asignar como ámbito de estudio..], la significación cultural general de la estructura económico-social de la vida de la comunidad humana y sus formas históricas de organización" (Max WEBER. *La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social*. en *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1982. págs. 56, 57, 58.). Incluso para Durkheim, a quien podría pensárselo más preocupado por fundar la especificidad del campo sociológico - alejándose de la filosofía y la psicología - que por los aspectos económicos de los fenómenos sociales, la explicación del orden social debe encontrarse en los procesos sociales mismos. Es decir, en los procesos económicos captados, en su concepto de la división del trabajo, junto a los procesos de interacción individual, expresados a su manera en su concepto de densidad dinámica. Por lo tanto, hasta en tono durkheimniano se relega la idea fundamental, según la cual, todo hecho social debe analizarse como parte integrante de un todo: la organización social anterior al individuo y como producto de la totalidad de relaciones que incluye una sociedad. (Anthony GIDDENS. *El Capitalismo*... p. 158.).

[IV] Se parte en este trabajo de la consideración de las tradiciones sociológicas, fundadas en las teorías de los clásicos, como irreductibles inmediatamente, atendiendo a sus puntos de partida. Se considera que pueden superarse algunas falsas opciones instauradas en esta ciencia, en especial aquellas que desechan del análisis las mediaciones entre los aspectos ideológicos y materiales de la vida de los hombres. Sostener la coexistencia de estas tradiciones o paradigmas, en el sentido otorgado a este concepto por Irene VASILACHIS de GIALDINO. (Irene VASILACHIS de GIALDINO. *Métodos cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos.* Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1992) no implica en absoluto considerarlas en pie de igualdad en su capacidad de comprensión y transformación de lo social.

[V] Para sopesar esta idea debe decirse que también en la sociología existen antecedentes de ella. Desde la obra de Weber sobre la relación entre la ética protestante y las formas de racionalidad es bastante aceptada la primacía de este tipo de racionalidad en la sociedad capitalista, pero en términos neoclásicos se lleva esta lógica a su máxima exacerbación cancelando otros conceptos centrales.

[VI] Para Weber, una de las tareas de la sociología es precisamente indagar sobre las características del objeto en su configuración actual, pero también en sus causas históricas, esto es: la "indagación de las propiedades individuales, significativas para el presente, de estos agrupamientos en cuanto a su devenir, tan lejos como se pueda, así como su explicación histórica a partir de configuraciones precedentes, individuales a su vez." (Max WEBER. *La objetividad*... págs. 64, 65.) Por su parte, la teoría marxista o materialismo histórico no se define a sí misma como sociología sino, con más precisión, como concepción materialista de la historia. Marx entiende que las relaciones sociales deben estudiarse como fenómenos históricos que sólo pueden comprenderse en el contexto de formaciones sociales concretas, de hecho, muchos de sus estudios se dedican a diversas etapas del desarrollo histórico. Con esta perspectiva Marx rechaza la filosofía y se decide por un enfoque histórico y social para el análisis del desarrollo. (Anthony GIDDENS. *El Capitalismo*... p. 60.) Durkheim, a su tiempo, atribuye un papel decisivo a la historia en la explicación de los hechos sociales. En este sentido afirma que "solamente estudiando con cuidado

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 190

el pasado podremos llegar a anticipar el futuro y a comprender el presente[...]" para ello el objeto habrá de ser seguido paso a paso en las variaciones por las que ha pasado sucesivamente a medida que las sociedades se transformaban hasta por fin llegar a los tiempos contemporáneos, pues no es de ahí de donde hay que partir sino a donde hay que llegar. (Émile DURKHEIM. *Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas: la evolución pedagógica en Francia*. Buenos Aires: La piqueta,1992. págs. 34 y 38.)

[VII] Es necesario añadir que en los textos de Marx no aparece la palabra "sociedad" sino la categoría conceptual "formación económico social" que implica el rechazo a la idea de sociedad como agregado mecánico de individuos para concebirla como totalidad de las relaciones de producción concretas, tal como se sostiene en Mario FRANCO, et. al. *La construcción del objeto de la sociología en los clásicos: relaciones sociales, estado, clases y poder*. Mendoza: Serie Investigaciones, Fac. de Cs. Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo, 2000. p. 32.

[VIII] Para la elaboración de este apartado además de los textos citados de Pierre Bourdieu el siguiete trabajo fue un valioso insumo: Alicia B. Gutiérrez. "Con Marx y contra Marx: El materialismo en Pierre Bourdieu" en:
http://www.ucm.es/info/eurotheo/nomadas

[IX] Véase especialmente los textos de Bourdieu *La distinción, Estructuralismo y sociología y Cosas dichas.*

[X] La determinación de las condiciones materiales de existencia, de las cuales emana la explicación de las ideologías, y del papel de éstas sobre las primeras queda claro en Marx en el Prefacio del libro *Contribución crítica a la economía política* publicado por múltiples editoriales.

[XI] No es nuestra intención repasar todos los nudos problemáticos de esta discusión sono sólo establecer nuestra posición, para ello podríamos retomar el planteo de destacados autores de los últimos siglos, pero atendiendo al espacio disponible, dos breves referencias servirán para señalar el lugar que adoptamos en este debate. Para Vico "el sujeto racional ha llegado a serlo a través de la historia, esto es ha llegado a ser racional produciéndose como tal a lo largo de cruentas luchas. La Razón, las ideas en tanto concepto, es una proyección en el orden de lo teórico de la capacidad subjetiva del conocimiento que existió antes en el orden práctico como resultado de la práctica del sujeto humano en la historia." (Juan SAMAJA. *Epistemología y Metodología: Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: EUDEBA. 1997. pp. 65 y 66.) Llegar al verdadero conocimiento de la realidad: "el todo en su rica complejidad de determinaciones", implica un proceso en el cual, partiendo de la ambigüedad inicial de la *experiencia vivida* (todo-concreto-abstracto), percibimos sus contradicciones (todo-concreto en vías de determinación), resolvemos en nuevas síntesis ésa su consistencia contradictoria (mediación dialéctica), y alcanzamos la unidad sintética de lo múltiple reintegrado, en la forma de la totalidad concreta determinada. Esta totalidad concreta determinada no consiste en una *imagen formal* o concepto, sino en *una realidad rica, compleja, dinámica*, y *que no sólo es el resultado de un proceso, sino que integra simultáneamente el propio proceso* en su efectuación." (A. PARISI,. *Exposición sobre la forma y desarrollo del método dialéctico del pensar en Filosofía y dialéctica*, s/d, p. 35, 36.). (El resaltado es propio). Pero conocer es sólo el primer paso, "[...] aprovechando una experiencia larga, y a veces cruel, confrontando y analizando los materiales proporcionados por la historia, vamos aprendiendo poco a poco a conocer las consecuencias sociales indirectas y más remotas de nuestros actos en la producción, lo que nos permite extender también a estas consecuencias nuestro dominio y nuestro control. Sin embargo, para llevar a cabo este control se requiere algo más que el simple conocimiento. Hace falta una revolución que transforme por completo el modo de producción existente hasta hoy día y, con él, el orden social vigente." (Federic ENGELS. "El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre" en: Carlos MARX y Federic ENGLES. *Obras escogidas.* Moscú: Editorial Progreso, 1981. Tomo 3. p. 77.). Es en este punto donde las mediaciones entre Sistema Educativo y Sistema Productivo en los términos que plantea G. Frigotto en su libro *La productividad de la escuela improductiva*. cobran importancia en la construcción de nuestra posición teórica. A saber: además de su función ideológica, en las actuales condiciones históricas, la escuela lleva adelante otra serie de mediaciones con el Sistema Productivo, entre ellas la prolongación innecesaria en circuitos escolares devaluados y descalificantes de los jóvenes de determinados sectores sociales, abasteciendo un reservorio de mano de obra barata o sirviendo como válvula de escape de las tensiones sociales.

[XII] Desde una perspectiva funcionalista los símbolos son instrumentos de la integración social, ya que, en tanto instrumentos de conocimiento y de comunicación, hacen posible el consenso sobre el sentido del mundo social. Desde una perspectiva fenomenológica, en la interacción los individuos usan sistemas de percepciones y de tipificaciones recíprocos que no sólo representan este mundo sino que contribuyen a construirlo en forma conjunta. Desde una perspectiva crítica se identifican fundamentalmente tres funciones para los sistemas simbólicos: la cohesión al interior de las clases asegurando la comunicación y la distinción entre ellas, la interpretación de la sociedad que legitima el orden existente con sus desigualdades y jerarquías en tanto las presenta como naturales y, por último, la contribución a la distribución de los individuos en las clases establecidas. De esta tradición crítica se retoma, también aquí, la propuesta de Pierre Bourdieu, autor formado dentro de la corriente epistemológica de Gastón Bachelard, que como la mayoría de los autores formados en esta corriente, resaltan la relevancia del aspecto simbólico o ideológico de la lucha entre clases o grupos en las sociedades capitalistas contemporáneas, pero aporta en su análisis aquella concepción integradora que se estima como la más pertinente para un abordaje sociológico.

[XIII] Ya en la década de 1950, David Eston expresaba elocuente-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 191

mente el consenso prevaleciente entre los cientistas sociales de su tiempo al afirmar que ni el Estado ni el poder eran conceptos que sirvieran al desarrollo de la investigación política. (David ESTON. *The political system*. New York: Knopf, 1953. p.106 citado por Atilio BORON. "Estadolatría y teorías estadocéntricas" en: *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997. p. 271.) Este autor propuso exorcizar dos conceptos, poder y estado, que según él por largo tiempo habían ofuscado la clara visión de los procesos políticos. (Atilio BORON. "Introducción: el marxismo y la filosofía política" en: Atilio BORON. (comp.*) La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx.* Buenos Aires: CLACSO, 2000.) Posteriormente, se revirtió este tipo de propuestas. Las décadas de los '60 y '70 fueron tiempos de intensos debates sobre la relación entre el Estado y las clases sociales. (Varias publicaciones conjuntas pueden consultarse al respecto de ese debate en América Latina, recomendamos: *Revista Mexicana de Sociología* número 3 y número 4, México: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales 1978. Louis ALTHUSSER y otros. *Discutir el Estado.* México: Folios, 1982. AAVV. *Epistemología y política.* Bogotá: CINEP, 1980.) Nuevamente, los '80 y '90 se caracterizaron por el auge de las visiones que postulaban las necesidades de reformas en el Estado producto de la crisis del llamado Estado de bienestar, o Nacional-Popular, nombre generalmente asignado a la forma que asumió en nuestro continente. Se desplazó del léxico categorías como poder, clases, dominación, explotación, hegemonía y se las reemplazó por otras como eficacia, eficiencia, igualdad, reducción de costos y gasto social.

[XIV] Eduardo Bustelo sostiene que la planificación y ejecución de la política social puede adoptar dos formas diferenciadas: la política social de estilo asistencial-clientelista de intervención estatal, y la política social en términos del proceso de expansión de la ciudadanía. De la primera se deduce un ejercicio de la ciudadanía asistida, mientras que de la segunda, deriva un modelo de ciudadanía emancipada. (Eduardo BUSTELO. "Reflexiones acerca de los modelos de Política Social" en *Hechos y Derechos. Derechos económicos, sociales y culturales*. Nº 7. Buenos Aires: Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Otoño 2000.) Por su parte, otros autores latinoamericanos sostienen que las relaciones que se establecen al interior del entramado burocrático y el tipo de régimen de gobierno, recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer diferentes estilos de gestión estatal: Burocrático-Autoritario, Democrático-Liberal y Patrimonialista que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas. En el segundo capítulo profundizaremos sobre este planteo. (Oscar OSZLAK. "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas". Buenos Aires: Documento de Estudios CEDES Volúmen 3, Número 2, s/f.)

[XV] Este planteo sostiene que el hecho de ser socializados con códigos diferentes, de incorporar nuevos modos de percibir y de apreciar, de ser competente en nuevos hábitos y destrezas, son elementos que distancian del mundo de las generaciones anteriores. Mario Margulis sostiene que "Ser integrante de una generación distinta significa diferencias en el plano de la memoria. No se comparte la memoria de la generación anterior, ni se han vivido sus experiencias." (Mario MARGULIS. *La juventud es más que una palabra.* Buenos Aires: Biblos, 1996.)

[XVI] Utilizo esta noción entendida como oposición al objeto real preconstruido por las evidencias del sentido común y aludiendo a la idea de que "no basta darse un objeto dotado de realidad social para poseer al mismo tiempo un objeto dotado de realidad sociológica." (Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON y Jean-Claude CHAMBOREDON. *El oficio..*.p.53).

[XVII] Según Sven Morch incluso la palabra "juventud" es de existencia moderna y no encuentra un equivalente lingüístico en los idiomas medievales europeos lo que parecería testificar que sólo en esta época se desarrolló un reconocimiento como categoría social. Esto no significa negar la existencia de rasgos comunes o tradiciones entre los individuos que se encontraban entre la infancia y la adultez, sino aseverar que el contenido de dichas categorías difieren porque difieren las condiciones sociales que las producen como tales, es decir como elaboraciones conceptuales diferenciadas. De hecho la sociedad medieval poseyó sus propias categorías sociales que eran bastante vagas con respecto a reconocer aspectos relacionados con la edad o con una fase específica del desarrollo vital y se centraban en las relaciones entre el poder, la posesión y la relación de dependencia que marcaban las relaciones sociales y generacionales de la época caracterizadas por el poder y la servidumbre. Sólo quienes podían adquirir tierras y con ellas la posibilidad de matrimonio lograban la independencia y el pasaje al mundo adulto.

[XVIII] El foco del análisis debe situarse, entonces, en la nueva relación entre individuo y sociedad surgida con los incipientes cambios económicos, políticos y sociales que tuvieron lugar en el desarrollo de la sociedad industrial a partir del siglo XVIII. Estos procesos implicaron una transformación estructural, por una parte, de las relaciones económicas - ligadas a la industrialización, a las transformaciones en la propiedad de la tierra y a las nuevas formas de organización del trabajo- y, por otra, de las relaciones políticas, que se expresó en la consolidación de la burguesía como clase dominante. Asociando estos procesos a la conceptualización de la juventud, se señalan dos cambios fundamentales en la dinámica social.

El primero, consiste en las transformaciones en la organización económica que trajeron aparejados profundos cambios en la organización familiar. Los cambios en la estructura de propiedad de la tierra produjeron cambios en la organización familiar especialmente asociados al surgimiento de nuevas clases sociales como la naciente burguesía y los comerciantes que no poseían tierras. En el período previo a la aparición social de la juventud, la familia constituía una unidad global de producción y reproducción que incluía fuerza de trabajo, bienes y el saber acerca de ellos. La familia ha sido desde la antigüedad el espacio de lo privado en contraposición a lo público. En la moder-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 192

nidad, algunas de sus funciones son asumidas por otras instituciones en forma progresiva. El proceso de diferenciación social por grupos de edades está fuertemente asociado con los cambios de la familia y el desarrollo de la escuela alrededor del siglo XVII. El de los niños fue el primer grupo foco del interés que incipientemente se había iniciado en siglos anteriores. Con el surgimiento del Sistema Educativo cobra importancia la existencia de requisitos que posibiliten el desarrollo de los niños y éstos dejan de ser percibidos como adultos en miniatura esperando el momento para incorporarse al mundo de los adultos. La infancia se extendía hasta el momento de terminar el ciclo educativo para ingresar al mundo adulto y el ambiente disciplinario de la escuela contrastaba con la libertad "del mundo". Es importante señalar que la niñez se desarrolló primero entre los varones de las clases altas que entraban al contexto educativo y tan sólo luego terminó por extenderse a las mujeres y a otros sectores sociales que fueron accediendo paulatinamente a la escuela. Philippe Ariès en su obra expresa que de más está aclarar que la afirmación sobre la inexistencia de la idea de niñez como etapa de la vida diferenciada de la vida adulta, en siglos anteriores no tiene ninguna relación con el cuidado o afecto por los niños, el niño que podía morir y que era demasiado frágil para las labores productivas no contaba hasta superar estas dos posibilidades. Actualmente, varios autores, entre ellos Morch y Balardini, consideran que la idea de niñez es un requisito previo a la idea de juventud.

El segundo cambio en la dinámica social que contribuyó a la conceptualización de "la juventud" se refiere a las nuevas necesidades de formación surgidas del desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad burguesa. Tanto la extensión del Sistema Educativo en la educación secundaria para las clases medias como la segregación de ella, de otros sectores sociales, constituyen factores centrales en el desarrollo de la juventud. (Sven MORCH "Sobre…p.90.) En los sectores campesinos, las transformaciones en el sistema de propiedad de la tierra produjeron la separación de los individuos jóvenes del grupo familiar, al verse obligados a emigrar a las ciudades convirtiéndose en el proletariado urbano. Pero estos jóvenes se integraban directamente al mundo del trabajo en la producción manufacturera o en la artesanal, que si bien requería capacitación, ésta se limitaba a los aspectos de la producción y era proporcionada en los lugares de trabajo, por lo que no se desarrolló un período específico de formación previo a la incorporación al mundo adulto. Sólo en posteriores etapas del proceso de industrialización, cuando el trabajo asalariado cobra su forma más acabada y aumenta la demanda de calificación, haciendo imposible su cobertura en el entrenamiento práctico, emerge un período juvenil específico para el proletariado.(Ibidem. págs.102 y 103.) Con el proceso de industrialización y las formas de organización burguesas que caracterizaron al comercio urbano y a la industria, aparecen nuevas demandas de calificación para dar respuesta a los requisitos técnicos que exigían los nuevos medios de producción que dan lugar a la extensión del período destinado a la educación. Al mismo tiempo, son segregados de la misma aquellos individuos que por distintas circunstancias, en especial de tipo económicas, no pudieran permanecer hasta el final. Para estos sectores de la población, sólo era posible acceder a la educación primaria ya que la secundaria era reservada a las clases medias.

Pero no sólo en las formas de producción los cambios fueron rotundos, también las relaciones sociales fueron trastocadas. Las funciones políticas y económicas de la nueva burguesía requerían una preparación especial. Era preciso formar a los miembros más jóvenes en el mando y dirección de los procesos económicos. El individuo burgués tuvo que desarrollar sus potencialidades individuales para encarar la vida productiva y política y para administrar sus propios intereses. El sistema escolar fue el principal agente del desarrollo de las potencialidades individuales. (Philippe ARIÉS. *El niño..*) Las nuevas formas de organización familiar y las nuevas demandas de formación originadas en el desarrollo de las condiciones de producción y de las fuerzas productivas fueron imponiéndose y creando a la juventud como grupo social. En estos espacios es preciso buscar los determinantes que dieron lugar a su aparición. Con la emergencia del contexto de vida burgués surge una juventud burguesa que, solamente, más tarde se extiende a otras clases sociales, por consiguiente, el concepto de clases sociales está estrechamente conectado con el surgimiento mismo de la juventud como manifestación histórica.

Estas transformaciones no abarcaron simultáneamente a todas las clases sociales, y asociar el concepto de juventud con la burguesía no implica que la prolongación del fenómeno hacia otras clases y grupos sociales deba entenderse como una extensión de las características burguesas en sí, por el contrario la aparición de la noción de juventud en otros grupos debe también conectarse con los cambios sociales y con las condiciones históricas y de clase que la constituyen. Se entiende que las tareas para las que deben ser preparados los jóvenes de las diferentes clases sociales implican capacidades diferenciadas y, por tanto, demandas específicas de capacitación para cada una de ellas. Los jóvenes burgueses deben prepararse para la independencia y capacidad de decisión; los jóvenes de la clase obrera deben desarrollar capacidades relacionadas con el trabajo manual y con la adaptación a la organización del trabajo en las fábricas.

[xix] Varios autores son referencia obligada de los análisis históricos, principalmente, Philippe Ariès.

[xx] El campo circunscrito que plantea la relación entre génesis y estructura define el campo de las investigaciones lógicas que han sido denominadas "dialécticas". Un breve pero pormenorizado análisis de los principales autores que han aportado en esta línea de investigación puede encontrarse en: Juan SAMAJA. *Epistemología..*Además el debate sobre la cientificidad del método marxista no es novedoso. Ya en la década de 1970 los análisis de Althusser trataron de demostrar la cientificidad de los aportes de Marx, en las últimas décadas se conoce como marxismo analítico a la producción de un grupo de académicos preocupados a partir de la crisis de los socialismos reales nuevamente por el tema. Puede consultarse el trabajo de María

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 193

Alicia GUTIÉRREZ. "Para leer al marxismo analítico: controversias metodológicas e implicancias teóricas" en: Atilio A. BORON (comp.)*Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras.* Buenos Aires: CLACSO, 1999.

[xxi] Obsérvese que resulta aquí muy significativo el empleo del concepto de estrategia ya que ofrece, precisamente, una visión holística del proceso investigativo, desarrollado alrededor del método como pauta flexible y amplia que cada investigador adapta en función de su campo de estudio particular y de otras variables contextuales y coyunturales.

[xxii] Recuérdense el postulado durkheimniano de que los hechos sociales tienen una configuración que no depende de la arbitrariedad individual (y de donde derivan relaciones necesarias), la disposición weberiana de proscribir la reducción del sentido cultural de las acciones a las intenciones subjetivas de los actores y, obviamente, el principio marxista de que la existencia social de los hombres es determinante de su conciencia.

Capítulo 2

Estado, educación y trabajo desde una perspectiva sociológica: una relectura necesaria

"Se sabe desde [las investigaciones que aceptaron el desafío que "La Reproducción" inauguró] que el título escolar credencial, contribuye eficazmente, allí y donde quiera, a asegurar la reproducción social, logrando la perpetuación de la estructura de la distribución permanente que, aunque tenga todas las apariencias de la igualdad, está marcada por un sesgo sistemático a favor de los detentadores de un capital cultural heredado."[39]

Las propuestas teóricas que buscan analizar las mutuas relaciones entre Educación y Mercado de Trabajo son fundamentalmente tres: la *Teoría del Capital Humano*, la *Teoría de la Correspondencia*y las *Teorías Credencialistas*.

Aunque, por supuesto, pueden rastrearse preocupaciones por este tema y derivaciones de dichas teorías en numerosos estudios[I], nos concentraremos en los aportes más relevantes desde la sociología.[II] En la producción contemporánea de las últimas décadas se destacan, por su importancia numérica,[40] los estudios que relacionan por un lado, educación y crecimiento económico y, por otro, educación y ocupación.

Pues bien, en estos trabajos resulta un tópico común que una de las funciones de la escuela es la formación de los jóvenes para el mercado de trabajo, pero ¿cuando se menciona la relación entre educación y trabajo a qué se refieren concretamente? En general, cuatro son los aspectos abordados:

- la influencia de la educación sobre la productividad individual en el trabajo,

- la influencia de la educación sobre la capacidad de desarrollo de cada economía nacional,

- el papel de la educación en la ubicación de los trabajadores en distintos lugares en el mundo del trabajo y, por ende, su relación con la estratificación social o las clases sociales y

- las implicancias para el sistema educativo de los cambios en la organización del trabajo, incluyendo el tema de las diferencias entre ambos espacios y las dificultades en su interrelación.

Aunque es cierto que las relaciones entre escuela y mundo laboral han variado históricamente, más allá de esto, la diversidad de los temas que resultan priorizados en cada teoría encuentra una estrecha conexión con los supuestos paradigmáticos a los que adscriben.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 194

El *estructural funcionalismo* postula explícitamente que la función educativa principal es la de asignar a los individuos roles sociales de una manera armónica, pues bien, esta función implica prepararlos según los requerimientos técnicos de las instituciones modernas, pero además, la escuela conforma, en este proceso, la personalidad de los mismos logrando que acepten adecuarse a las demandas del orden social establecido. Formación moral y formación técnica, son los temas sustanciales dentro de esta línea argumentativa, que de Teoría del Capital Humano, con autores como Becker y Schultz, es la encargada de tratarlos.

Desde una perspectiva weberiana del conflicto, las teorías del *credencialismo,* cuyos autores más representativos son Collins y Thurow, sostuvieron que la escuela era simplemente un lugar donde adquirir títulos que luego serían utilizados por los individuos y los grupos como instrumentos legítimos - es decir, aceptado- en la pugna, especialmente, por la obtención de los puestos de trabajo.

Por su parte, dentro de la corriente *crítico-reproductivista*, Bowles y Gintis sostienen que son dos los principales objetivos de la política educativa de las clases dominantes: la producción de la fuerza de trabajo y la reproducción de las instituciones y de las relaciones sociales que facilitan la conversión de ésta en beneficios para el capitalista.

Como puede advertirse cada una de las propuestas consideran aspectos diferentes y, en algunos casos, hasta contrapuestos entre sí. Veremos con algún detalle sus contenidos.

Ahora bien, mencionamos que los temas priorizados en el análisis se encuentran en estrecha relación con la perspectiva paradigmática de fondo. En la exposición hemos optado por aquella clasificación que sostiene la coexistencia de tres paradigmas construidos a partir de las contribuciones de los tres clásicos de la sociología.

Por otra parte, consideramos pertinente comenzar por el tema del Estado porque todas las sociedades, no sólo las modernas, han desarrollado dispositivos para distribuir entre sus miembros conocimiento, habilidades prácticas y trabajo. Pero las sociedades capitalistas se caracterizan por una fuerte formalización e institucionalización de la educación a través de la creación de los sistemas educativos y también por una vigorosa intervención en el control de las relaciones laborales en todos sus períodos históricos, más allá de las formas que asumieron dichos procesos y de los sectores involucrados en cada momento.

Durante el siglo XX, cada vez más, la educación ha sido un asunto de Estado. Los sistemas educativos y las prácticas que tienen lugar en ellos son organizadas, avaladas, controladas o patrocinadas por organismos estatales. Planes, programas, capacitación de maestros, validación de títulos y un sin fin de actividades son diseñadas y controladas siguiendo políticas públicas específicas de los estados. Pero no sólo estos vínculos explícitos entre Estado y educación resultan relevantes, la politicidad que atañe a los fenómenos educativos también la incluye en tanto espacio de confrontación y luchas entre intereses político-económicos de diversos grupos sociales como bien material y simbólico que interviene de manera importante en los procesos de producción y reproducción social.

La educación ha sido considerada, por muchos pensadores, como una extensión de un proyecto político. No reconocer las conexiones entre educación y poder, en este caso la participación del Estado, es el resultado del abandono de líneas de investigación que aborden los fenómenos sociales en sus múltiples relaciones. Frente a esto, sostenemos que es preciso partir de una perspectiva teórica sobre el poder y el Estado, aún en los trabajos con un propósito descriptivo, con más razón en aquellos que pretenden alcanzar objetivos más ambiciosos. Es por ello que la revisión bibliográfica debe incluir esta temática.

1. Las teorías positivistas: el Sistema Educativo como medio para la formación de recursos humanos

1.1. Estado y Sociedad en la propuesta durkheimniana

Durkheim es sin duda el sociólogo clave en la constitución de la sociología de la educación como un campo autónomo de análisis social y sus ideas constituyen los pilares fundamentales de la perspectiva positivista sobre el vínculo entre educación y trabajo.[III]

Para este autor, una perspectiva histórica de los sistemas educativos permite observar que estos dependen estrechamente de la organización política, de la religión, el nivel de desarrollo de las ciencias, el estado de la industria, etc., es decir, es una institución que está en estrecha relación con otras instituciones sociales. Como es sabido sostuvo que los hechos sociales deben ser considerados como cosas naturales. Esto significa que cuando tratamos de comprender una parte de la sociedad, como es la educación, en primer lugar debemos suministrar una definición del fenómeno que se va a estudiar. A partir de allí se puede buscar una explicación del hecho social que sea causal y funcional. Cuando se refiere a una explicación en estos términos, insiste en que se debe rehusar cualquier explicación basada en los propósitos, intenciones y acciones de los individuos o de grupos identificables; más bien hay que buscarla en términos de fuerzas sociales impersonales.

En la propuesta durkheimniana[41] la noción de Estado, al igual que todos los demás conceptos que la caracterizan, adquiere forma en estrecha conexión con su preocupación por el orden social en las sociedades capitalistas y en la necesidad de sostener una concepción de dicho orden como legítimo, moralmente valioso y positivo. En este sentido, es innegable el conservadurismo del autor y su preocupación por preservar un modelo social donde prevalecieran los valores del derecho, del laicismo, la libertad y del pluralismo, entendidos estos términos en clave liberal. Pero específicamente, dicha propuesta se mol-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 195

dea en la insatisfacción acerca de la idea de la filosofía política clásica del pacto o del contrato como origen de la sociedad

A pesar de afincar sus ideas en aquellos valores, tan caros a la época y siguiendo la máxima declarada en las reglas del método: la explicación de lo social por lo social mismo, Durkheim busca dar cuenta de cómo los hombres viven en sociedad sin buscar apoyo ni en un contrato previo a la constitución de lo social, ni en la idea de un Dios que de manera exterior organiza la vida común y una armónica relación entre las instancias de participación de los individuos. Así, la cuestión de la solidaridad junto con la división social del trabajo se constituirán en conceptos centrales de su propuesta teórica. Y, precisamente estos conceptos, son los que permiten trazar un puente entre sus ideas sobre Educación, Trabajo y Estado.

Desde su perspectiva, la especialización en el trabajo, característica de las sociedades modernas, no sólo aumenta el rendimiento de las individualidades sino que las hace más dependientes unas de otras, es decir, solidarias entre sí. El conflicto en el proceso del trabajo es considerado por este autor un momento anormal, patológico tema de su constante preocupación. Para que en las sociedades modernas la división social del trabajo dé lugar a la solidaridad debe existir al mismo tiempo un derecho y una moral. El conflicto central en las sociedades que surgen a partir de la revolución industrial, no está dado, para este autor, por la existencia de una contradicción fundamental entre capitalistas y trabajadores, sino porque la secularización da lugar a la falta de una moral común que sostenga los lazos de solidaridad, por ello, esta noción de moralidad no puede fundarse en la noción de libertad individual al estilo *contractualista*, sino que se funda en la integración y dependencia de los individuos al todo, es decir, a la sociedad. Es moral aquello que obliga al hombre a regular su conducta por encima del egoísmo, lo que implica contar con el otro. La anomia no es más que la pérdida de los vínculos morales.

Aunque esta apretada síntesis nos muestra la visión de sociedad que sustenta Durkheim, para comprender cabalmente su visión sobre el orden moderno, es necesario analizar el punto que resulta de interés para nuestro capítulo, esto es, el lugar que ocupan las estructuras políticas y el Estado en su pensamiento.

Contrariamente a la función constrictiva asignada a la moral, el Estado tiene un papel liberador, no es sólo la instancia encargada de velar por las libertades individuales y garantizar la soberanía nacional al estilo del pensamiento liberal de la época. Además, de ser el garante y el administrador de los derechos de ciudadanía[42], la función del Estado es pensar. Elaborar representaciones para dirigir la conducta social hacia el máximo de individuación que sea posible dentro de los lazos de solidaridad necesarios para mantener el orden. La libertad no es un hecho natural que el Estado debe limitarse a defender, por el contrario, ella es el producto de una armónica relación entre las instancias de participación de los individuos: los grupos secundarios, productores de una moral compartida al interior de los grupos particulares, y el Estado, lugar de participación en una moral cívica común a la sociedad toda. En esta tónica, el equilibrio, entre el Estado como pensador y guía de la sociedad en su conjunto y los individuos, se logra con la existencia de los grupos secundarios o profesionales en tanto instancias reguladoras y, al mismo tiempo, aglutinadoras.

Dos consecuencias importantes acarrean estas ideas. La primera es que las representaciones que elabora el Estado conciernen a la sociedad, pero no son producto de la sociedad, es decir, el Estado es un órgano especial dedicado a elaborar representaciones con un mayor grado de conciencia y reflexión que otras representaciones colectivas. El Estado piensa y produce, no sólo expresa, pero para que este grado se alcance, el poder gubernamental debe estar en permanente contacto con las capas profundas de la sociedad. Esta comunicación es lo que permite al Estado cumplir su función liberadora de las conciencias individuales. La segunda consecuencia, es que el papel que le asigna a los grupos profesionales abrirá el camino a un desarrollo muy actual en la teoría política: el que marca el pasaje del contractualismo individualista al neocorporativismo basado en el pacto entre Estado y organizaciones sociales.[43]

Pero esta no es la única función asignada a las corporaciones, el orden también requiere de individuos que cumplan sus roles. La rentabilidad económica requiere de individuos complementarios y diferenciados y para ello es preciso un hombre disciplinado, es decir, integrado a la sociedad que se ajusta respetuosamente a las reglas sociales. La articulación entre disciplina y utilidad pasa por el desempeño de una profesión ya que el hombre es socialmente útil si ocupa un puesto en la obra común, por lo que la educación transforma en realidades individuales la estructura social objetivada.

Aunque el uso de estos términos nos induzcan a pensar que Durkheim le asigna una función represora a la educación es precisamente todo lo contrario, al igual que el Estado, también tiene una función liberadora. La escuela posibilita la producción del autocontrol y la internalización de la moral común en tanto facultades humanas funcionales a la existencia del orden social. Nótese que entre estas proposiciones no se le concede al Estado el papel central que habitualmente se le asigna en relación a la institución escolar. Aunque le corresponde el control último de la escuela para que ésta cumpla su función, el concepto de dominación que maneja nuestro autor se encuentra más cercano a la idea weberiana de aceptación e internalización del mandato, en este caso social, y a la noción foulcaultiana de un poder socialmente organizado y no necesariamente referenciado en el Estado como instancia localizada.

Continuando con Durkheim, la fuente principal del malestar de las sociedades modernas es el debilitamiento de los lazos morales, fruto de la extensión de las relaciones económicas, y aunque las organizaciones sociales anteriores eran represivas y encerraban en estrechos límites las virtualidades humanas, proveían un orden moral: las creencias religiosas constreñían al

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 196

pobre a que aceptara su suerte y al rico a asumir su deber de preocuparse por los menos privilegiados.[44] Así, el problema es más moral que económico, por lo tanto, también lo es su resolución. En este aspecto, a Durkheim no sólo le preocupa diferenciarse de los *contractualistas* sino también del *hegelianismo*, de los *utilitaristas* y del *socialismo*: el Estado no es superior a la sociedad, ni una carga para ella, ni puede dedicarse exclusivamente a reglar la economía. Para este autor, toda práctica e institución toma cuerpo y se desarrolla porque en cada contexto cumple una función necesaria para el mantenimiento del equilibrio social. Por ello, la historia encuentra su explicación no en la conciencia que tengan los hombres de este proceso sino en las leyes abstractas que lo trascienden y coercionan en su existencia. Del mismo modo, la función que cumple el Estado, en tanto organización de funcionarios que concentran la autoridad gubernamental, más allá de quienes ocupen la función de gobernar, está dictada por los requerimientos del orden y en las sociedades modernas ellos son económicos, pero fundamentalmente morales.

De esta manera, cada individuo debe adecuarse a la sociedad de su época y las sociedades modernas precisan de individuos que se aducen moralmente y desempeñen las funciones diferenciales que requieren sociedades cada vez más diversificadas y especializadas.

Sostenida en estas ideas, las teorías sociológicas sobre el Estado y la Educación nacen conservadoras, liberales y partidarias de las formas políticas democráticas que posibilitarían un orden, si bien no igualitario, no represivo, sino consensual, donde cada individuo conjugaría armónicamente su participación en la educación, el trabajo y la esfera política desempeñando roles diferenciados, pero todos necesarios para el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

Este liberalismo democrático que sostuvo las ideas educativas hasta la década de 1970, además, se nutrió de favorables condiciones político-económicas que no pueden ser obviadas. Como es sabido entre la crisis de 1929 y hasta la crisis del petróleo se extendió un período que la mayoría de los analistas coinciden en denominar como de predominio del Estado keynesiano de masas, benefactor y empresario.[IV]

Pues bien, para la ideología democrática, que sustentó esta forma de funcionamiento del Estado, igualdad y libertad son las dos caras imprescindibles de una misma moneda que no pueden conjugarse dejando sólo actuar al mercado. Ella asume que las sociedades capitalistas están divididas entre diversos grupos sociales que no se encuentran en pie de igualdad. Y considera que si sólo las reglas del mercado van a dirimir entre los intereses de los diversos grupos, ganadores y perdedores están predeterminados. Si no se interviene las diferencias entre ellos no sólo se mantendrán sino que se profundizarán.

Pero retomemos a nuestro autor clásico. Tres aspectos de la sociología de Durkheim fueron decisivos para el desarrollo de la sociología funcionalista de la educación. Primero, desarrolló la tesis histórica según la cual las transformaciones en los sistemas educativos eran la consecuencia causal de cambios económicos y sociales externos en la sociedad considerada globalmente. En segundo lugar, afirmó que las características específicas de las estructuras educativas y sus contenidos culturales guardaban una fuerte relación con las necesidades de la sociedad. En tercer lugar, como consecuencia de la transición de una sociedad mecánica a otra orgánica, se hace precisa una mayor individualización y esto se refleja en los cambios en la pedagogía y en la organización escolar.

Desde la visión positivista de Durkheim de la escuela como instrumento de desarrollo moral y social de las sociedades capitalistas ha pasado ya más de un siglo, pero sus claras herederas: la *sociología estructural-funcionalista* de la educación de cuño parsoniano y su desprendimiento el análisis *tecnocrático-economicista* de *la Teoría del Capital Humano* fueron y aún lo son, muy influyentes en esta disciplina. Estas teorías utilizan la analogía organicista, en total consonancia con su concepción de las ciencias sociales, para dar cuenta de esta vinculación y consideran que la educación cumple funciones que permiten la sobrevivencia del cuerpo social en su conjunto, ayuda a mantener el orden social y la estabilidad del sistema y, en sus versiones más elaboradas, permiten dar cuenta de la diferenciación estructural de las sociedades capitalistas.

1.2. Educación y trabajo

1.2.1. La sociología funcionalista de la educación (Parsons)

Es Talcott Parsons quien concibe de manera explícita a la sociedad como un sistema orgánico cuyo principal atributo es la armonía, en consonancia la sociedad está estratificada, jerarquizada y cada individuo cumple en ella una función contribuyendo así en su mantenimiento y buen funcionamiento. En este esquema el orden es requisito indispensable para el progreso.

Los mecanismos por los que se mantiene la cohesión social y como se legitima la jerarquización social que responde a la división del trabajo resulta, entonces, un problema de central importancia. Es en este punto de su perspectiva donde la escuela hace su aparición ya que la función asignada a la educación, es la construcción del consenso y la legitimación del sistema social. En síntesis, educar a los ciudadanos para cumplir sus roles y para adaptarse al sistema de estratificación.

Parsons, en su famoso artículo *"El aula como sistema social"*[45] estudia la escuela en su doble faceta: como órgano de socialización y de distribución de los recursos humanos o de mano de obra. El mundo de la escuela supone para el alumno una ruptura de las reglas de juego que hasta entonces le habían sido aplicadas. La familia está estructurada, funciona, sobre la base de elementos biológicos: sexo, rango de nacimiento, edad, elementos adsriptivos que chocan con las reglas

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 197

del funcionamiento escolar. La familia trata incondicionalmente al niño. Es decir, el niño es valorado y querido por el mero hecho de pertenecer a la familia. Sin embargo, la escuela anticipa al niño cómo va a ser tratado por la sociedad y su cometido consiste en que el niño internalice esas reglas de juego, que se entrene en su ejercicio, y que compruebe los efectos de su aplicación. Como se advierte, el criterio predominante en la escuela, para llevar adelante esta doble operación, es distinto al de la familia: es el criterio del rendimiento.

El profesor es el representante de la sociedad adulta y tiene expectativas difusas con respecto al futuro académico de sus alumnos. Los componentes cognitivos de la instrucción no pueden separarse de los morales y la diferenciación gradual será consecuencia de los resultados académicos. Este proceso lleva a una jerarquía académica a partir de las calificaciones y constituye un criterio clave para la asignación de estatus futuros en la sociedad. En definitiva, el sistema escolar desempeña en el esquema teórico parsoniano cuatro funciones:

1. Emancipa al niño de su primitiva identidad emotiva con la familia, lo cual es un pre-requisito para la constitución de una personalidad independiente.

2. Inculca al niño una serie de valores que no puede adquirir en la familia.

3. Diferencia y jerarquiza al alumnado según su rendimiento.

4. Selecciona y distribuye los recursos humanos a partir de la estructura funcional de la sociedad adulta.

Para Parsons, en la sociedad existe una cultura indivisa y la cultura escolar es una reproducción de aquella. La escuela es neutral y el proceso de selección está presidido por principios universalistas y conduce a estatus adquiridos (frente a los adscritos de la era pre-moderna).[V]

Desde la consolidación de los Estados de Bienestar hasta la década del ´60 y ´70, la sociología de la educación tuvo una fuerte impronta empirista productora de diagnósticos que servían de insumo para la toma de decisiones políticas en materia educativa sosteniendo el modelo meritocrático de la distribución de oportunidades como pilar del desarrollo de las sociedades democráticas capitalistas.

Este planteo asume la imposibilidad de una sociedad donde todos sus miembros sean iguales lo que conlleva plantear la función de distribución de individuos distintos en puestos distintos. Así, la socialización implica también la clasificación y la selección social. Educar, seleccionar y lograr que todos internalicen las normas y acepten el rol asignado. En este orden de cosas el ideal de justicia implica que todos deben tener la oportunidad de educarse. Esta es precisamente la noción de la igualdad, es decir, que todos puedan acceder a un sistema neutro y justo que solo clasificará en función de las capacidades individuales innatas, cuya distribución se debe al orden natural y de ninguna manera al orden social.[VI]

Ciertamente, desde esta perspectiva las normas, valores y roles transmitidos por la escuela son aceptados consensuadamente por toda la sociedad, no existe en este planteo un análisis de las relaciones de poder ni del conflicto implicado en estos procesos y, por lo tanto no existe un análisis de clases.

En la constante adecuación entre los individuos y la estructura, entendida en términos funcionalistas, la relación entre educación y empleo cobrará central importancia entre los temas de investigación y tomará acabada forma en las formulaciones de la Teoría del Capital Humano.

1.2.2. La Teoría del Capital Humano (Becker y Schultz)

En el paradigma positivista la teoría que desarrolla en profundidad la relación entre sociedad, educación y empleo es la del Capital Humano. Más precisamente, es Theodore W. Schultz quien lleva adelante los primeros trabajos sistemáticos que pretenden dar una respuesta científica-académica al optimismo tecnocrático del momento y quien formula inicialmente la teoría en 1960. Luego Gary S. Becker en su texto "*Capital Humano*" de 1964 aporta un grado más de formalización. Algunos autores también mencionan el trabajo de M. Bowman [46] como referencia que permite ubicar el surgimiento histórico de esta corriente de pensamiento.[47]

Esta aproximación asume los postulados *estructural-funcionalistas* de la teoría de la estratificación social como, así también, los postulados de las teorías económicas *neoclásicas* y considera a la educación al servicio de la producción y la productividad en las modernas sociedades capitalistas. Sus primeras apariciones buscaban dar respuesta a los incrementos en la producción que no encontraban sustentos en otras variables económicas hasta el momento consideradas, tales como: aumentos en el capital físico y los cambios tecnológicos.[48]

El problema de investigación central se situará, entonces, en la adecuación entre la oferta de la escuela y la demanda en el mercado de trabajo junto con el análisis del costo-beneficio utilizando estimaciones para las tasas de retorno de las inversiones públicas y privadas en educación. Se trataría de rentabilizar las inversiones en educación para adecuar la producción de saberes profesionales y técnicos incorporados en los trabajadores a la demanda planteada por el aparato productivo, es decir, por las empresas del sistema capitalistas. Pero veamos qué supuestos juegan en este programa de investigación y qué tipo de políticas orientó en distintos países.

La idea fuerza del planteo pretende mostrar que la adquisición de habilidades y conocimientos es una forma de capital, que en las sociedades occidentales ese capital ha crecido con mayor rapidez que el capital físico, que ese crecimiento ha sido

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 198

producto de una inversión deliberada y racionalmente orientada de los trabajadores y que ella explica los aumentos en las ganancias de los trabajadores, es decir, los diferenciales en los salarios.[49]

Considerar el gasto en educación como una inversión conlleva a sostener que su cálculo, tanto en forma individual como social, no debe hacerse en función de su costo sino en función de su rentabilidad a corto y largo plazo. ¿Pero rentabilidad para quién? Dado que las habilidades y conocimientos son inseparables del trabajador y, por lo tanto, se mueven con él en caso de renuncia o despido, es decir, son de su propiedad, quién afronta los costos de la inversión y quién obtiene sus beneficios es asunto de consideración para esta teoría.[VII] Cómo se forma este capital es central en el análisis, pero más importante aún resulta la noción misma de la posesión por parte del trabajador de capital ya que esto trasluce claramente las posiciones neoclásicas respecto del mercado de trabajo.[VIII] Oferta y demanda se encuentran en él, en condiciones perfectas, capitalistas frente a capitalistas; unos poseedores del capital físico y otros del capital humano en igualdad de posiciones y de este encuentro se fijará el precio del producto. Schultz plantea explícitamente esta noción citando a otro autor: "Los trabajadores no se han convertido en capitalistas por la difusión de la posesión de stocks de las empresas, tal como habría señalado el folcklore, sino por la adquisición de un conocimiento y una habilidad que tiene valor económico."[50] Esta posición se centra en el análisis de las conductas individuales consideradas instrumentales y racionales, o sea, orientadas por la distinción medios-fines y el cálculo costo-beneficio y analizan este mercado como cualquier otro: excluyendo las relaciones de poder que atraviesan el encuentro entre oferentes y demandantes en un mercado tan particular como el mercado de trabajo.

Dice respecto a la demanda Toharia:

"Cualquier economista ortodoxo que abordara el estudio del mercado de trabajo pensaría inmediatamente en analizar la demanda y la oferta de trabajo (o la demanda y la oferta correspondiente a los diferentes tipos de trabajo) y la interacción entre ellas para obtener el nivel de empleo y salario de equilibrio. [...] En cuanto a la demanda de trabajo, se trata de la demanda de un factor de producción derivada de la demanda de producto. El principio de maximización de beneficios por parte de las empresas lleva a la conclusión de que dicha demanda será igual, en condiciones de competencia perfecta, a la productividad marginal del trabajo multiplicada por el precio del producto. La productividad marginal del trabajo depende de la tecnología y la técnica concreta de producción [...] factores exógenos [por lo que la demanda de trabajo no se diferencia de] la demanda de cualquier otro factor de producción."[51]

En cuanto a la oferta de trabajo, este autor considera que la decisión del trabajador queda circunscripta en la teoría general de la elección del consumidor.[IX]

En este marco analítico, según la *Teoría del Capital Humano*, la única situación que hace distinguible al análisis del mercado de trabajo de cualquier otro se presenta cuando la tecnología y la técnica de una empresa requiere de sus trabajadores una formación específica, en otras palabras, capital humano específico.

Que el trabajo no es homogéneo es una noción que se reconoce habitualmente como un aporte de esta corriente. La idea central es, entonces, que los trabajadores concurren al mercado con niveles diferentes de cualificaciones no sólo por las diferentes capacidades innatas sino porque han invertido cantidades diferentes de tiempo para adquirir esas habilidades y conocimientos. Ya no sólo la cantidad de trabajo ofrecida es producto de las decisiones individuales sino también su calidad. Las diferencias en los salarios son explicadas por las diferencias en la inversión y ellas, a su vez, se encuentran fundadas en las barreras de entrada a los centros de formación, en las imperfecciones del mercado o en factores extraeconómicos, innatos, de los que dan cuenta la psicología o la sociología y explican por qué algunos individuos ahorran y otros no. En su versión más extrema, los bajos ingresos se deben a que los trabajadores no han invertido lo suficiente en su educación lo que a su vez puede ser explicado por la alta impaciencia que les imposibilita postergar sus ingresos presentes por ingresos futuros.[52] Pues bien, dado que el trabajo no es homogéneo, en el análisis de los recursos humanos se considerarán los aspectos cualitativos como "habilidad, conocimientos y atributos similares que afectan a las capacidades humanas particulares en la realización de un trabajo productivo."[53] Cinco son las actividades más importantes que a juicio de esta teoría mejoran la capacidad humana y, por lo tanto, también la productividad del trabajo: a) equipos y servicios de salud b) formación en el puesto de trabajo c) la educación formal d) la educación de adultos e) la emigración de individuos y familias para ajustarse a las cambiantes oportunidades de trabajo.

Es pues la inversión en estas actividades las que explican el crecimiento de capital humano y el rasgo más distintivo del avance de la economía norteamericana en contraposición a los países subdesarrollados.[54] A lo anterior, debe agregarse los importantes efectos redistributivos que teóricamente posee este tipo de inversión, dado que la extensión de los sistemas de enseñanza han desplazado, paulatinamente, la formación en el trabajo por los sistemas formales. La carga de esta inversión se ha trasladado de los trabajadores -quienes debían aceptar salarios más bajos en su etapa de formación- hacia las cuentas nacionales que soportan el mantenimiento de la educación pública.[X]

Las recomendaciones de políticas que surgen de estos lineamientos teóricos son obvias: los individuos y los Estados deben invertir en educación pues no es posible obtener frutos de la agricultura moderna y la abundancia de la industria moderna sin hacer grandes inversiones en seres humanos.[55] Las políticas compensatorias en educación fueron también un reflejo de los argumentos expuestos: si los padres de los estudiantes no pueden invertir lo suficiente en capital humano debe

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 199

intervenir el Estado para nivelar. Especialmente en la lucha contra la pobreza las recomendaciones apuntaban a instituir programas de entrenamiento en el trabajo y vocacionales para tornar a los pobres más productivos, ya que el desempleo es entendido como una falla en la oferta de trabajo y no en la demanda que se suponía ilimitada acompañando el optimismo de la época.

Otra implicancia política fuerte fue la recomendación de impulsar el desarrollo económico por medio de la inversión educativa, especialmente en los países subdesarrollados cuyo alcance tomó la forma de inversión, no ya en equipamiento o capital físico, sino, de apoyo a las políticas de desarrollo educativo, que sin duda, resultaban más baratas. Sin embargo, como las numerosas mediciones de las tasas de retorno por niveles de escolaridad indicaban que las tasas más altas se obtenían en el nivel primario, en comparación con los niveles secundario y superior en los países en desarrollo, se llegó a la conclusión, comparando la inversión en educación y los salarios que obtenían los individuos, que éstos tendían a sobre-invertir. Esto tiene fuerte repercusiones en los países en desarrollo. En ellos el sistema educativo es mayoritariamente costeado por el Estado, y una expansión en los niveles con menores tasas de retorno fue considerada una asignación poco eficiente de los recursos.[56] En otras palabras, la inversión masiva en educación para los países en desarrollo debía circunscribirse a los niveles básicos.

La evidencia empírica que sostiene el argumento sobre la estrecha relación entre educación y productividad ha implicado un gran obstáculo para la comprobación de la Teoría del Capital Humano[XI], aunque no para su supervivencia en amplios círculos dedicados al tema educativo.[XII] De hecho las credenciales educativas pueden constituir un instrumento importante en la obtención de mejores puestos de trabajo y de mejores ingresos, sin embargo, ello no necesariamente se explica por la mayor productividad social de la educación, sino que puede atribuírsele a otros factores.[XIII]

Para los autores adheridos a posiciones más *críticas*, estos factores serán un conjunto de procesos sociales implicados en la reproducción de las diferencias entre las clases. Para los autores enrolados en el *enfoque institucionalista*, estos factores serán condiciones institucionales presentes en los diversos mercados de trabajo.

2. Las teorías marxistas: el Sistema Educativo como medio de disciplinamiento de la fuerza de trabajo

2.1. Las teorías marxistas del Estado

A partir de los textos de Marx, Engels y Lenin se abre una vasta producción en el marxismo sobre el tema del Estado. Cualquier intento de sintetizarla necesariamente implica recortes, tanto en la profundidad de los temas debatidos como en los autores seleccionados.[XIV]

Tal como afirma Bobbio:

"Marx no escribió ninguna obra de teoría del Estado en sentido estricto y para reconstruir el pensamiento de Marx en torno al Estado es necesario, por lo tanto, recurrir a las alusiones sueltas con que nos encontramos en las obras económicas, históricas y políticas; aún cuando después de la obra juvenil de crítica a la filosofía del derecho de Hegel no existe obra alguna de Marx que trate específicamente del problema del Estado, no hay texto del cual no se puedan extraer sobre este mismo problema fragmentos relevantes y esclarecedores. No es necesario añadir que, a causa de esta fragmentación, y también a causa del hecho de que estos fragmentos están diseminados a lo largo de un período de más de treinta años y, que las tesis que ellos concisamente expresan son a menudo expuestas en forma ocasional y polémica, toda reconstrucción demasiado rígida de la teoría marxiana del Estado corre el riesgo de ser deformante o, por lo menos unilateral. Pero es preferible correr este riesgo que resignarse a la aceptación de una insuperable ambigüedad o sólo a subrayar la presencia de dos (o quizá tres o cuatro) teorías paralelas." [57]

Esta dispersión en los propios textos de Marx fue una característica que también acompañó la trayectoria del marxismo sobre el Estado, aunque los autores pertenecientes a este paradigma siempre han tenido mucho que decir, sólo tardíamente se asumió como tarea específica la elaboración de una teoría sobre el Estado. Diversas son las clasificaciones que se han adoptado para analizar esta trayectoria. Retomaremos dos de ellas en nuestro análisis sin considerarlas mutuamente excluyente entre sí, sino complementarias. No obstante es importante señalar que ellas no agotan toda la producción marxista sobre el tema. Éstas son la ofrecida por Gold, Lo y Wright[58] quienes distinguen las tradiciones *instrumentalistas, estructuralistas* y *hegeliano marxistas* y la propuesta por Ernesto Laclau,[59] quien las agrupa en tres concepciones según consideren al *Estado como epifenómeno* o superestructura del modo de producción capitalista, *como instrumento* de la dominación de clase o *como factor de cohesión* de una formación social.

Ahora bien, más allá de sus posturas disímiles sobre ¿Por qué sirve el Estado los intereses de la clase capitalistas? y ¿Cómo opera el Estado para mantener y expandir el sistema capitalista? las distintas propuestas teóricas marxistas comparten la idea de que el Estado en la sociedad capitalista sirve ampliamente los intereses de la clase capitalista.[XV]

Pues bien, aunque a primera vista estos interrogantes no parecieran distinguirse demasiado de la pregunta sobre el orden de Durkheim o el cuestionamiento weberiano por cómo se mantienen en el poder los dominantes, debemos considerar que ellos se desprenden de compartir las tesis centrales del materialismo histórico y esto supone preguntarse por las condiciones materiales que explican la génesis y la existencia del Estado y no sólo cómo se reproduce. Esto es, proponer una te-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 200

oría del Estado estrechamente ligada con la teoría general de la sociedad y de la historia que permite dar una interpretación, pero también hacer una crítica del Estado burgués. La vida material de los individuos, que no depende efectivamente de su pura "voluntad", su modo de producción y la forma de relaciones que se condicionan mutuamente, son la base real del Estado y continúan siéndolo en todos los Estados en que son todavía necesarias la división del trabajo y la propiedad privada, completamente independiente de la voluntad de los individuos. Estas relaciones reales no son, en efecto, creadas por el poder del Estado*;* son más bien el poder que crea a aquél.[60]

La ruptura que por su parte hizo Marx con la filosofía política liberal consistió, no sólo en despreciar el papel de la noción de individuo en la explicación sociológica, al igual que los otros dos autores clásicos de la sociología, sino fundamentalmente (en cuanto a la temática del Estado se refiere), en negar toda existencia de la sociedad previa al Estado, el cual, en cuanto reino de la fuerza o, según la conocida definición que se nos da en "*El capital"*, "violencia concentrada y organizada de la sociedad", no es la abolición ni la superación, sino más bien la prolongación del estado de naturaleza. Esto es, entendiendo el estado de naturaleza como constitución histórica de la humanidad no en sentido imaginario o metafórico sino en sentido real, como desarrollo de las fuerzas productivas materiales y de las relaciones de producción que los hombres van construyendo y consolidando entre sí y con los medios de producción.

Aquel punto de partida, más los dos interrogantes anclados en una teoría general sobre la sociedad, implican compartir la concepción acerca de que el condicionamiento de la superestructura política por parte de la estructura económica se manifiesta en que una formación social concreta es el lugar donde se forman las clases sociales y se expresan sus antagonismos, y el Estado es el conjunto de instituciones, de las cuales la primordial es la que asegura el uso de la fuerza monopolizada, cuya función principal es, por lo menos en general, salvo casos excepcionales, impedir que el antagonismo degenere en lucha perpetua, no ya mediando sólo los intereses de las clases contrapuestas, sino, reforzando, es decir, contribuyendo a mantener, el dominio de la clase dominante sobre la clase dominada.

Ahora bien, como mencionamos a pesar de que la mayoría de las corrientes que trataremos comparten estos lineamientos generales, las respuestas al por qué y el cómo sobre el Estado adquieren diversos tintes al interior de cada una de ellas.

Las *teorías hegeliano-marxistas* no han desarrollado una teoría coherente del Estado o de la relación Estado – sociedad por lo que no nos detendremos en ellas.[XVI]

Por su parte las *teorías instrumentalistas*[XVII] (rótulo que utilizan ambos esquemas de clasificación aquí citados) analizan de modo sistemático los vínculos entre la clase dominante y el Estado[61], asumiendo que este último es un mero medio de la dominación de clase, es decir, una instancia que es ocupada por personas que, ya sea directa o indirectamente, ejercen el poder con el fin de beneficiar los intereses capitalistas. En base a este supuesto, su respuesta al por qué recae en un análisis, casi por completo, en el nivel de los vínculos personales entre los individuos que ocupan posiciones de poder económico y los que ocupan posiciones en el aparato estatal. Esta línea de trabajo ofrece considerables aportes hacia la comprensión de las bases locales del poder capitalista y de las interrelaciones entre instituciones locales, regionales y nacionales[62] a las que pertenecen individuos de esta clase.

Sin embargo, aunque estos aspectos resultan sumamente relevantes para nuestra investigación, estas teorías tienen importantes límites que las alejan de nuestro interés en la construcción de una posición que relacione los aspectos objetivos y subjetivos que conforman las prácticas de los agentes y que, además, nos ayude a penetrar al interior de los aparatos estatales y sus mecanismos de conformación de las políticas. La crítica más fuerte señala la recaída en una perspectiva voluntarista que escamotea un análisis en profundidad de los factores económicos y sociales que condicionan las prácticas, intereses y estrategias de los agentes participantes en el ejercicio del poder y en la formación de las políticas. También se objeta, que al suponer que el conjunto de las actividades del Estado es la emanación de la voluntad de clase, dejan sin explicación los casos en que las políticas son resistidas por las clases dominantes y también las políticas, por ejemplo, de seguridad social y de otras esferas como la cultura y la educación donde las clases dominantes no tienen directa injerencia en los Estados modernos.[63]

La vertiente que considera al Estado como epifenómeno, también denominada concepción *economicista-mecanicista*, concibe que el Estado refleja la relación entre fuerzas productivas y relaciones de producción y que, en este sentido, carece de operatividad propia. Desde el punto de vista de esta concepción, todo tratamiento específico de los espacios super-estructurales, como objeto propio, es inadmisible, dado que la teoría general de la economía proporciona las claves de la explicación de las superestructuras-reflejos mecánicos de la base económica.[XVIII] Entre las teorías actuales, la llamada *Escuela Lógica del Capital* se relaciona con este punto de vista, aunque Laclau sostiene que éste no se trata de un simple reduccionismo económico. Sintéticamente, podemos decir que esta escuela es la única que continúa la línea economicista presente en los textos clásicos del marxismo suponiendo que el nivel económico tiene todas las condiciones para reproducir a la sociedad capitalista, y el Estado, en tanto superestructura, sólo asegura algunas condiciones extraeconómicas indispensables para ese proceso. Lo que se intenta es derivar el concepto de Estado del concepto de Capital, es decir, derivar lógicamente al Estado como forma política de la naturaleza de las relaciones capitalistas de producción. No se trata de determinar el contenido de clase de ciertas políticas sino detectar en la forma Estado un modo específico de dominación de clase lo que implica rechazar la idea del Estado objeto-instrumento, susceptible de ser

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 201

ocupado y, luego de algunas reformas, dirigido en función de intereses no-capitalistas. [XIX]

Por su parte, las *teorías estructuralistas*, las que sí establecen sistemáticamente la forma en que la política del Estado está determinada por las contradicciones y limitaciones que el sistema capitalista le imprime, también rechazan categóricamente la noción del Estado como simple instrumento.[64] Pero, lejos de considerarlo un mero reflejo, lo consideran como el factor de cohesión de una formación social. En este planteo los elementos de una sociedad quedan ensamblados no por una lógica meramente económica, sino política.

En esta corriente hiperdeterminismo e hipervoluntarismo se conjugan de manera ambigua cuando sostienen que la reproducción social depende de condiciones económicas y extraeconómicas y que la unidad de ambas es provista por la instancia estatal, pero, a su vez, que esta instancia estatal está determinada en su posibilidad de funcionamiento por la estructura económica.[65]

De este modo, la pregunta central sería la referida a cómo el Estado reproduce la sociedad capitalista como un todo, es decir, qué funciones debe cumplir y cómo varían éstas se acuerdo con factores tales como el nivel de desarrollo capitalista y las formas de la lucha de clases. En este análisis se conjugan variables económicas y políticas y se sostiene que el Estado desempeña el decisivo papel mediador de la contradicción esencial entre producción social y apropiación privada del excedente. Esa mediación debe encargarse de contrarrestar las amenazas combinadas de unidad de la clase obrera y desunión de la clase capitalista, atomizando a la primera y garantizando a largo plazo los intereses de la última a través de un funcionamiento relativamente autónomo de la instancia estatal que permita superar en el corto plazo las fragmentaciones de intereses entre los capitalistas.

Desde nuestra perspectiva, el aporte más interesante y que vale la pena rescatar en esta propuesta, es el esfuerzo por la consideración crítica de la representación marxista de la sociedad como un edificio conformado por una infraestructura sobre la que se apoya una superestructura. Para Poulantzas "en ningún modo de producción el lugar de la economía ha constituido un nivel hermético y cerrado, autorreproductible y en posesión de sus propias "leyes" de funcionamiento interno. Lo político-estatal (y lo mismo sucede en el caso de la ideología) estuvo siempre presente en las relaciones de producción y, por consiguiente, en su reproducción."[66] El Estado no es para este autor una instancia exterior a la economía que en determinadas fases del capitalismo intervendría en las relaciones económicas y en otras estaría ausente, como han sostenido algunas propuestas liberales y también algunas marxistas, por ejemplo, los teóricos del *capitalismo monopolista de Estado*. Si bien la relación entre Estado y economía varía históricamente, se trata siempre de la presencia constitutiva del Estado, bajo distintas modalidades, en el seno mismo de las relaciones de producción y de su reproducción. Contrariamente a la propuesta *instrumentalista*, la relación entre Estado y clases dominantes, en esta perspectiva, no es asumida como relaciones entre individualidades sino como relaciones objetivas entre relaciones sociales y aparatos de Estado y por lo tanto nunca como conexiones interpersonales. Si en una formación social concreta, la función del Estado y los intereses de la clase dominante coinciden, esto se debe al sistema mismo: el hecho de que los miembros de la clase dominante participen de manera directa en el poder estatal es un efecto azaroso y contingente de aquella coincidencia objetiva.[67]

De esta manera, la concepción que se propone del Estado dista radicalmente de aquella que lo visualiza como una entidad intrínseca, como sujeto o como cosa-instrumento. De igual manera que se diferencia de quienes entienden al Estado como un aparato monolítico sin contradicciones, moldeable a los intereses de la clase que detente el poder. Por el contrario, ella implica suponer, tal como sostiene Poulantzas, que el Estado está constituido-dividido de parte a parte por las contradicciones de clase. La lucha de clases no atraviesa al Estado como a una sustancia ya existente, sino que está presente en su armazón material y estructura su organización. Desde esta perspectiva, las divisiones internas del Estado y el funcionamiento concreto de su autonomía, dependen de las contradicciones entre las clases y fracciones en el bloque en el poder.[XX] Este punto de vista implica incluir en el análisis no sólo las relaciones estatales con las clases dominantes sino también con las dominadas, esto es, considerar el equilibrio siempre inestable que "consagran y reproducen la hegemonía estableciendo un juego (variable) de compromisos provisionales entre el bloque en el poder y algunas clases dominadas."[68]

La lucha de las clases dominadas es, para esta perspectiva teórica, lucha presente en el interior del Estado y no simplemente una presión sobre él. Las relaciones de fuerzas al interior del bloque en el poder, relaciones de fuerzas entre éste y las clases dominadas, tienen efectos en el aparato estatal que resultan visibles en las distintas ramas o niveles en su interior, sede de las distintas fracciones o de las alianzas entre ellas. Como resultado "la política" del Estado suele ser el producto de una "coordinación conflictiva de micropolíticas" y tácticas divergentes, más que la "formulación racional de un proyecto global y coherente". Sin embargo, para Poulantzas el Estado presenta una unidad de aparato que implica que su acción global resulta a favor de la clase o fracción hegemónica dentro del bloque en el poder, por lo tanto entre los aparatos del Estado, el dominante es aquel que cristaliza los intereses de esa clase o fracción.[XXI]

Pero Poulantzas no es el único que se preocupó por incluir variables políticas en el análisis, también Gramsci y los teóricos de "la crisis fiscal del Estado" lo hicieron. Veremos a cada uno de ellos no de forma exhaustiva sino resaltando qué contribución pueden hacer en vistas de nuestra problemática. A continuación trataremos el aporte gramsciano y los dos restantes serán abordados en el contexto de las teorías contemporáneas sobre el Estado.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 202

Aunque Laclau incluye a la propuesta gramsciana bajo el mismo rótulo que la de Poulantzas, preferimos adherir a la reflexión que al respecto proponen Gold, Lo y Wright. Ellos sostienen que sus aportes no son fácilmente encasillables y aunque surgen de la tradición *hegeliano-marxista*, Gramsci evitó intencionalmente sus abstracciones y se preocupó por exponer tanto la dimensión política, la económica, como la ideológica del fenómeno. Portantiero y De Ipola sostienen que el discurso gramsciano, aunque limitado en sus alcances por el carácter inconcluso que el contexto carcelario imprimió a sus textos, marca el punto más alto de la investigación *marxista* sobre las relaciones entre economía y política, Estado y sociedad, entre poder y masa. Y mantiene, aún hoy, una gran utilidad heurística. Nosotros coincidimos, pero además, nos interesa especialmente el tratamiento que hace Gramsci del Estado en tanto *Estado Educador*, nueva función que adquiere a partir de que la burguesía instaura el discurso del proyecto de clase en continuo movimiento capaz de absorber a toda la sociedad, asimilándola a su nivel económico y cultural[69], por su obvia vinculación con nuestras preocupaciones.

El interés de Gramsci por superar la visión unidimensional de la dominación política que se desprende de una postura *instrumentalista* sobre el Estado lo llevó a recuperar de la *filosofía política* el concepto de sociedad civil, pero no en clave liberal, sino en términos más hegelianos como "hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la sociedad entera, como contenido ético del Estado." El Estado es entendido en su propuesta como todo el "complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados."[70]

Para contrarrestar la determinación economicista de las superestructuras, Gramsci propone la noción de *bloque histórico* como unidad orgánica de la infra y la superestructura y como resultante de las prácticas hegemónicas de las clases. Así, la noción de hegemonía resulta ser el principio articulador de los elementos de una formación, las fuerzas humanas junto con las naturales cumplen un papel en la estructura económica, pero no de manera universal sino históricamente, ya que representa una de las articulaciones posibles. Como resultado de estas nociones, el campo del Estado y de la política se amplían. El concepto de *Estado Integral* y el rechazo a los reduccionismos clasistas, al estilo de Poulantzas, hacen de este planteo el camino hacia la superación de las limitaciones marcadas. Entender que las clases no son sujetos trascendentales preconstituidos sino entidades que se forman sobre condiciones materiales objetivas, pero en el espacio de la lucha política, es para nosotros una de las principales constribuciones de Gramsci en este terreno.[XXII]

Entender de esta manera el proceso de conformación de los sujetos remite necesariamente a otorgarle un papel importante al proceso educativo. No ya entendido entre los límites del espacio escolar únicamente, sino de manera ampliada, entrelazado con los aspectos políticos, económicos e ideológicos del planteo. La hegemonía como relación educativa no se ubica sólo en la institución escolar, ella es entendida como práctica que se constituye al interior de la sociedad civil toda y de sus instituciones e implica una relación pedagógica entre todos los involucrados, es decir, tanto quienes ejercen la dominación como quienes intentan resistirla y subvertirla.[71]

Para Gramsci la escuela como función educativa positiva, y los tribunales como función educativa represiva y negativa, son las dos actividades estatales más importantes en la creación y reproducción de determinado tipo de civilización y del ciudadano que le es correspondiente, y expresan la dialéctica entre coerción y consenso. Pero aunque estas dos instituciones tengan un lugar central, la función del Estado como constructor de hegemonía en tanto relación pedagógica no se agota en ellas, porque la hegemonía no es para Gramsci un proceso mecánico de alianza entre clases ya constituidas sino un proceso extremadamente complejo y denso de constitución de la personalidad y de la adecuación de los individuos al modelo colectivo (conformismo social). Su intención es rechazar de plano tanto el determinismo como el innatismo que han prevalecido en las discusiones pedagógicas.

El bloque histórico (concepto que utiliza para desplazar la metáfora del edificio y con ella sus determinismos economicistas y las concepciones de matriz hegelianas que alejan la noción del Estado de una perspectiva materialista) es el resultado de las prácticas hegemónicas entendidas no de manera mecánica, al estilo que luego Poulantzas le ha dado a este concepto, sino como práctica compleja a desentrañar en momentos históricos concretos. Cuando Gramsci dice que el Estado Integral, propio del modo de producción capitalista, incluye sociedad política y sociedad civil está indicando que es el terreno de la lucha por la hegemonía, lo que implica entender que la lucha política no está localizada únicamente en la sociedad política, sino que abarca la totalidad del campo de la sociedad civil: a través de ella se elabora una ideología orgánica, una visión de mundo.

De este modo, conquistar la hegemonía implica más que tomar la dirección política, significa modificar el sentido común de las masas, idea que deriva en la famosa afirmación de que el poder no se conquista en un acto sino que es el resultado de una larga guerra de posición a través de la cual es modificada la relación de fuerzas de una sociedad.[XXIII]

Para Portantiero[72] la concepción gramsciana del Estado, en tanto espacio donde se organizan las relaciones entre dominantes y dominados, le otorga un lugar central en la mediación a los intelectuales y de este modo se construye en la propuesta una correspondencia entre teoría de los intelectuales y teoría de la burocracia. Esta noción es de suma importancia para nosotros. Gramsci complejiza el análisis de la relación entre Estado y clases dominantes superando las limitaciones señaladas en los anteriores enfoques. Ya no basta con plantear relaciones lineales con el modo de producción al estilo instrumentalista, ni analizar sólo ligazones individuales entre los hombres, ni si-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 203

quiera alcanza con eliminarlos simplemente y reemplazarlos por las clases. Es necesario ahondar en las formas específicas con las que la mediación entre economía y políticas es constituida. La relación de intelectuales y burócratas con los grupos dominantes es compleja. La concepción del Estado que estos agentes portan en función de su lugar en el proceso productivo, esto es, como trabajadores indirectos, los lleva a formar una casta, a que piensen que ellos son el Estado y a actuar de forma tal que puede provocar complicaciones para el grupo fundamental económico que dirige el bloque y la construcción hegemónica. Así, la relación entre burocracia-intelectual y clases dominantes nunca puede ser presupuesta.

Si el Estado es campo de luchas, que no pueden ser deducidas de manera determinista, preguntarnos por las prácticas y representaciones de los agentes que intervienen en la conformación de las políticas a nivel local resulta, a la luz de este esquema interpretativo, altamente pertinente.

Ahora bien, aunque el esquema gramsciano es, para nosotros, el más elaborado desde el punto de vista de su capacidad para afrontar varios de los desafíos que nos hemos planteado en esta investigación, está lejos de haber resuelto todos los problemas que las articulaciones entre los elementos importantes para el análisis adquieren en distintos momentos históricos, especialmente, en el actual. Desentrañar los procesos de dominación en su denso entramado construyendo para ello categorías teóricas que nos permitan captar tanto la génesis, como las estructuras, como los niveles de indeterminación de las prácticas concretas, es aún una tarea pendiente.

2.2. Educación y mercado de trabajo

2.2.1. Mercado de trabajo: conflicto y control

Tal como hemos ya mencionado, las teorías que analizan la relación entre educación y empleo al interior de los tres grandes paradigmas se apoyan en concepciones diferentes acerca de los mercados de trabajo. La distinción básica de la que parte el análisis *marxista* del mercado de trabajo es la distinción entre fuerza de trabajo y trabajo, este es el punto fundamental que enfrenta a la *teoría marxista* con la *neoclásica* y, con él, a sus análisis del vínculo entre educación y trabajo.

Así, la *Teoría del Capital Humano*, analizada en las primeras páginas de este capítulo, explica la situación de los individuos en el mercado en función de sus diferencias en cuanto a capacidades cognitivas. Se asume, de este modo, que existe un solo mercado de trabajo, donde es posible clasificar a las personas según sus capacidades y se garantiza el libre y justo intercambio de individuos y puestos sociales.

En los estudios acerca de la inserción laboral, que se abordan desde esta perspectiva, se toma como unidad de análisis al individuo, entendiendo que las propiedades sociales son la resultante de las propiedades de éstos (edad, nivel educativo,etc).[73]

Por su parte, el *marxismo* pone énfasis en que la relación laboral no es sólo una relación de mercado, sino también, y sobre todo, una relación social entre dos tipos de personas o clases que tienen intereses distintos y, a menudo, contrapuestos, en el proceso productivo.[74] Así, pues para comprender el proceso de trabajo, y en él el aspecto referido a la formación de la fuerza de trabajo, es aquella relación lo que debe analizarse.

Desde una perspectiva *marxista* para autores como Gintis la empresa capitalista es un ente que lleva a cabo una producción conjunta de la mercancía que venderá en el mercado y de las formas de conciencia de los trabajadores necesarias y compatibles con la obtención de beneficios no sólo en ese momento sino también en el futuro. Dado que el trabajo es inseparable de su portador -lo que pone nuevamente en primer plano el carácter social del trabajo- la evolución a lo largo del tiempo de los atributos del trabajador son tan importantes para el capitalista como los atributos que aquel posee al momento de comprar la mercancía fuerza de trabajo. Es por esto que los conocimientos o cualificaciones del trabajador son importantes para el capitalista, no sólo al momento del intercambio en el mercado de trabajo, sino también a lo largo del proceso mismo de producción, además, también lo son, tanto los conocimientos técnicos, como aquellas habilidades para adaptarse al proceso de producción.

La distinción entre trabajo y fuerza de trabajo implica resaltar la existencia del conflicto y la lucha en esta relación. El pensamiento *neoclásico* al suponer que el trabajo potencial se convierte en trabajo real de manera automática elimina la posibilidad de conflicto entre el poseedor del trabajo potencial y el utilizador del trabajo real. De este modo reduce la relación social a una relación de mercado entre partes iguales mediada por el salario. La existencia de aquella distinción básica lleva al planteo de lo que los *marxistas* denominan el problema del control para referirse al problema que enfrenta el capitalista en la transformación de un tipo de trabajo en otro.

Los mecanismos de control no sólo posibilitan esta transformación de manera práctica a su vez afectan la conciencia de los trabajadores, facilitando la conversión y legitimando el mantenimiento de dichos sistemas.[75] Al otorgarle a este proceso sobre la conciencia de los trabajadores un lugar central en la extracción de la plusvalía se abre el análisis del papel de la educación como elemento capital que distingue a este análisis del planteo de la *Teoría del Capital Humano*. La educación no es sólo un proceso de formación de la fuerza de trabajo, o en términos neoclásicos de adquisición individual de calificaciones, es al mismo tiempo un mecanismo que ayuda en la reproducción de una conciencia tal que facilite la conversión del trabajo potencial en trabajo real. El salario no es entonces una retribución en función de la productividad que varia según el nivel educativo sino una variable que los capitalistas pueden manejar en tanto mecanismo de control en la extracción del

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 204

trabajo.

En síntesis, el planteo marxista sostiene que este mercado no puede analizarse como cualquier otro, la fuerza de trabajo no es una mercancía cualquiera, tampoco es el factor que entra en la producción, ya que sólo lo es el trabajo real. La producción es una relación social y requiere una teoría específica.

La teoría del control patronal presenta una crítica demoledora a toda la sociología laboral tradicional que niega la existencia de relaciones de explotación bajo el capitalismo. Especialmente las escuelas afines al pensamiento económico *neoclásico* estiman que el trabajador elige dónde y cómo trabajar, renuncia al ocio cuando el salario prometido satisface sus aspiraciones, obtiene ingresos equivalentes a su productividad y transmite sus conocimientos a la empresa cumpliendo con un contrato libremente acordado con sus empleadores. La armonía laboral prevalece siempre que el mercado oriente las decisiones que optimizan las conveniencias de los empresarios y de los asalariados, impidiendo que uno se aproveche del otro.

Con todas las unilateralidades que le han señalado sus críticos en las que no nos detendremos en este momento, la teoría del control patronal ilustra adecuadamente cómo el taylorismo es una forma de gestión del trabajo viabilizada por medio de leyes, códigos, tribunales, policías, inspectores y toda la gama de los recursos del estado. Es un acierto de Braverman haber demostrado de qué forma el taylorismo representó una política general de dominio capitalista apoyada en el sostén directo del Estado.[76] Evidentemente esta relación entre educación, trabajo y políticas se sostiene sobre una teoría del Estado alejada de la conocida distinción entre economía y política propuesta por el liberalismo.

En lo referente al lugar de la escuela en este proceso, la sociología de la educación de cuño marxista - las *teorías de la reproducción* (Bourdieu y Passeron, Baudelot y Establet) y de la *correspondencia* (Bowles y Gintis)- brota de la crítica al *funcionalismo* que excluía en su análisis dos ideas básicas: el conflicto y la actividad humana. [xxiv]

Es a partir de los años setenta y como respuesta a los desarrollos de la *Teoría del Capital Humano*, que los avances dentro de la tradición marxista se ocupan en forma explícita de la relación entre educación y sociedad.

La principal preocupación de los autores, que podemos englobar de manera general bajo esta perspectiva, es la permanente relación entre la educación y la economía capitalista. Las funciones, condiciones y contradicciones del sistema escolar deben ser consideradas un conjunto de condiciones necesarias, que tiene por sí mismo una función y un significado históricamente determinado y que puede ser explicado por las condiciones materiales de existencia en el seno de un modo de producción determinado.

Dice Bonal:

"Las teorías de la reproducción destacaron la importancia del conflicto y de la ideología en la educación. Su tesis se resume en que la escuela, lejos de ser una institución ideológicamente neutra, que asigna y distribuye posiciones sociales en función de méritos individuales es un mecanismo de reproducción de las posiciones sociales de origen."[77]

Si podemos decir que el concepto de socialización es central en la sociología de la educación funcionalista, este lugar es ocupado por el de reproducción en la sociología de la educación marxista. Esta categoría fue desarrollada por Marx en profundidad especialmente en "*El Capital*",[xxv] y su utilización es el punto en común que, desde nuestra perspectiva, permite agrupar a los autores anteriormente mencionados en la tradición marxista.[xxvi] Es precisamente por su uso que las teorías del conflicto de cuño marxista, aunque con sus diversos matices, son también conocidas en bloque como teorías de la reproducción.

Es ampliamente sabido que la producción específicamente sobre educación del propio Marx no fue muy abundante,[78] sin embargo, de sus escritos puede extraerse algunas de sus preocupaciones sobre el tema. Como bien sabemos, Marx coloca el trabajo y el mundo de la producción en el centro de todos sus planteos, incluidos aquellos sobre la educación y la escuela.

Esencialmente, para este autor, el hombre llega a serlo en virtud del despliegue de su actividad en el trabajo, esto es, por medio de su actividad práctica. Además, para Marx, toda organización social debe reproducir las condiciones fundamentales de su existencia para subsistir y expandirse, es decir, debe reproducir las relaciones sociales de producción que la caracterizan. En términos abstractos debe reproducir todos los factores que determinan la productividad social del trabajo en una sociedad determinada, entre ellos, el conocimiento.

Junto a su concepción del hombre y del trabajo Marx nos presenta el concepto de reproducción.[xxvii] Para este autor, el proceso de reproducción simple es la continuidad del proceso de producción, pues perpetúa la separación entre el producto del trabajo y el propio trabajo, entre las condiciones objetivas del trabajo y la fuerza de trabajo subjetiva. Así, debajo de la apariencia de proceso interrelacionado continuo, de proceso de reproducción, la producción capitalista no sólo ofrece mercaderías y plusvalor, también produce y reproduce; de un lado al capitalista y, del otro, al trabajador asalariado. [79]

Aledaño al concepto de reproducción, el segundo elemento importante para el análisis del fenómeno educativo, es su *teoría de la ideología*.

Ella se basa en el postulado de que el ser social es la base del ser consciente (a no confundir con el tópico dogmático de que la infraestructura determina la superestructura, etc., en cualquiera de sus versiones, ni con formulaciones sumarias y de batalla como: "la ideología dominante es la de la clase dominante", etc.) o, dicho de otro modo, que el ser consciente es

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 205

la expresión consciente del ser real. Marx busca la raíz de las ideas, no en las ideas misma, sino en las relaciones sociales cotidianas, en concreto las relaciones sociales de producción y cambio. De ahí, su prolijo tratamiento de temas como la división del trabajo, la alienación, la reificación, el fetichismo de la mercancía, del dinero o del capital, el carácter histórico y contingente de las categorías económicas, etc. Lo que viene a decirnos, en definitiva, es que la escuela no es el único lugar en que se producen y transmiten ideas ni, probablemente, el principal.[80]

Más que cerrar problemas, la obra de Marx abrió una serie de campos para la sociología de la educación en los que buena parte del trabajo estaba y está todavía por hacerse. No es nuestro propósito aquí desarrollar este punto con mayor extensión, basta con apuntar los elementos esenciales que serán luego ampliados por otros autores.

Podemos decir que la proposición marxiana consiste en unir enseñanza y producción, rechazando la separación entre trabajo intelectual y trabajo manual, pensamiento y acción, teoría y práctica, filosofía y técnica, para conseguir una educación integral o polivalente. Ello supone, necesariamente, la superación de la dicotomía clásica entre enseñanza académica, que tiende a formar alumnos para trabajos de abstracción, dirección y creación, y la enseñanza técnico- profesional, orientada hacia la simple ejecución de actividades manuales o para las que apenas se precisa reflexión. Esta proposición ocurría casi en paralelo con el movimiento de las escuelas industriales de fines del siglo XVIII.[XXVIII]

Más allá de sus recomendaciones concretas sobre la organización del sistema escolar, que siguen siendo interesantes para su época, en la obra de Marx se plantean varias líneas temáticas de relevancia indiscutible para la sociología de la educación.[81]

Primero, situar la educación dentro de la problemática más general de la relación entre individuo y sociedad en el marco de su teoría general de la historia y de la sociedad capitalista. Segundo, concebir a la enseñanza como proceso "de producción", es decir, como un conjunto de instituciones y procesos que provocan modificaciones en su "materia prima", el alumnado. Tercero, analizar al sistema educativo como proceso "de asignación", o sea, de distribución de los individuos entre las posiciones de la estructura social adulta.

Entonces, en el contexto del materialismo histórico, la educación como objeto de estudio es mayoritariamente un fenómeno del siglo XX y, en términos de una *Teoría de la Reproducción* social, un producto de las últimas tres décadas. A pesar de esto, vemos que en los escritos de Marx estaban ya presentes poderosas tesis que sirvieron de cuadro general para investigaciones históricas concretas a los autores venideros.

2.2.2. La educación y la reproducción de las relaciones de producción(Boudelot y Establet)

Fueron Baudelot y Establet en su ya clásico trabajo "*La escuela capitalista*" quienes emprendieron un análisis pormenorizado del sistema escolar francés en clave althusseriana[XXIX] con el objeto de mostrar su contribución a la reproducción de la división social del trabajo.

Para estos autores es imposible percibir nada de lo que ocurre con el aparato escolar si no se piensa en términos de contradicción. Dicen al respecto: "lo que pasa con la escuela tiene que ver con la lucha de clases, con la explotación de la clase obrera por los capitalistas, con la lucha entre la ideología burguesa y la proletaria".[82] En este contexto el papel principal de la escuela es prohibir el desarrollo de la ideología del proletariado, la lucha revolucionaria y la dictadura del proletariado.

La contradicción principal existe fuera de la escuela bajo la forma de una lucha que enfrenta a la burguesía con el proletariado y se anuda en las relaciones de producción, que son relaciones de explotación. Como aparato ideológico del Estado la escuela es un instrumento de éste en la lucha ideológica. Con las prácticas de inculcación burguesa se lucha contra la ideología del proletariado.

En esta línea, el aparato escolar es una unidad contradictoria de dos redes de escolarización: la primaria-profesional y la secundaria-superior. Para un análisis acabado es necesario según estos autores "establecer la relación entre el aparato escolar y la estructura de clases de la sociedad entera".[83]

La escuela primaria ocupa un lugar central en el aparato escolar ya que realiza en sí misma y desde su principio las dos redes de escolaridad. Ésta divide y divide para toda la vida. Pero las clases sociales son anteriores a la escuela porque, en última instancia, las instituciones están determinadas por las relaciones sociales de producción. La existencia de obreros y capitalistas es lo que determina la estructura del aparato escolar. Es la división de la sociedad en clases la que da su forma a la escuela y no a la inversa.

Desde este punto, lo que hay que establecer es la función del aparato escolar en la reproducción de las relaciones sociales de producción.

Para los autores las relaciones sociales de producción capitalistas se definen por la separación del capital y del trabajo y la explotación del trabajo por el capital. Lo importante no son los individuos que componen las clases sino las clases. Una clase social no es definida por un grupo compuesto de individuos que tienen en común un cierto número de propiedades sociales. Una clase es producida por el proceso antagónico de la explotación misma, es decir, que se define por la lucha que las opone.

Estas nociones son útiles a la hora de comprender que el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 206

proceso de reproducción de las relaciones de producción no se limita a la reproducción mecánica de cada clase en sí misma, es decir, la clase obrera y la clase burguesa se reproducen simultáneamente en su antagonismo. Es, al mismo tiempo, la reproducción de la separación y del conflicto. El aparato escolar contribuye a este proceso en la medida en que aporta a la formación de la fuerza de trabajo y a la inculcación de la ideología burguesa.

Por esto podemos entender que ocupa un lugar privilegiado en la superestructura de una formación social.

Como ya mencionáramos el análisis marxista del aparato escolar consiste en estudiar el lugar que ocupa la escuela en la reproducción de las relaciones de producción. Pero este interrogante sólo encuentra respuesta si uno se pregunta a su vez cómo es que ella contribuye a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Para esto, comencemos diciendo que para Boudelot y Establet el modo de producción capitalista supone la separación de la fuerza de trabajo de los medios de producción. Esto explica, tanto la naturaleza de la red primario-profesional, como el carácter de lo que es inculcado y de lo que no es enseñado en la misma.

Entonces, el papel esencial es el de la escuela como lugar de formación totalmente separado de la producción: inculca bajo la forma de rudimentos, las técnicas para la adaptación al maquinismo y es en la fábrica bajo la coacción donde la combinación, entre saberes y herramientas debe efectuarse normalmente. Esta separación no es normal porque la formación y la producción no pueden ir por separadas.

Continuando el planteo, la fuerza de trabajo es una mercancía e interesa directamente a la clase capitalista conseguirla al menor precio. Los gastos en educación que sirven para reproducir la fuerza de trabajo forman parte del valor de esta mercancía y así se explica la tendencia a reducir al mínimo los gastos ocasionados por la existencia de la red primaria-profesional.

Y por último, considerando que la fuerza de trabajo es una mercancía que tiene cierto valor de uso (utilidad), para los autores, este valor es definido para cualquier mercancía por las necesidades del comprador. Entonces, lo que la clase capitalista necesita, es que la clase obrera se reproduzca, por lo que el trabajo se paga en función de este valor.

Es en este momento que la escuela interviene con un papel verdaderamente irremplazable: enseña a los sujetos de la red primaria-profesional cuáles son sus necesidades, los somete a las necesidades que se tienen de ellos como si fuesen sus propias necesidades. El aparato escolar no crea necesidades acabadas para la clase obrera, busca cómo someterla a las necesidades propias del capital.

En el otro extremo del aparato, en la red secundaria-superior, el aparato escolar forma a los que tienen, por sus atribuciones económicas, la necesidad de definir las necesidades de los demás.

En cuanto al problema de las relaciones entre la familia y la escuela, Boudelot y Establet plantean que no hay que considerarla una relación directa tal como lo hacen la mayoría de los autores en sociología de la educación. Aquí también se hace necesario considerar el papel ocupado por la familia en el proceso de reproducción de las relaciones sociales de producción. Para comenzar, Boudelot y Establet sostienen que no hay que olvidar que la familia, como la escuela, son formas impuestas a la clase obrera por la burguesía.[84]

El consumo familiar reproduce un elemento esencial del proceso de producción: el trabajo mismo, o más exactamente, su fuerza de trabajo.[85]

En cuanto al proceso histórico de constitución del aparato escolar, los autores plantean que tuvo que tomar parte del proceso de constitución del modo de producción capitalista y de su dominación en la sociedad.

El proceso de constitución del aparato escolar debió efectuarse contra obstáculos ideológicos que son los siguientes: el funcionamiento del aparato escolar tiene por resultado la inculcación del mito según el cual la aparición y el desarrollo histórico de la escolarización resultarían del progreso irresistible de la humanidad; y al mismo tiempo inculca la idea de que las prácticas escolares siempre existieron. Esto enmascara el carácter puramente histórico de la producción capitalista.

Como conclusión, en su libro Baudelot y Establet plantean tres hipótesis:

a) "La forma escolar es una realidad histórica transitoria de la cual hay que estudiar las causas y el desarrollo"[86] b) "El aparato escolar como producto histórico es inseparable del modo de producción capitalista en el que la contradicción principal es la contradicción de clases"[87] c) "La realización de la forma escolar en el aparato escolar capitalista es directamente responsable de las modalidades según las cuales éste concurre a la reproducción de las relaciones de producción capitalistas. La forma escolar descansa principalmente en la separación entre prácticas escolares y el trabajo productivo".[88]

Varias son las críticas hechas a estas proposiciones,[89] algunas de ellas nos parecen altamente pertinentes, en especial aquellas que se enfocan en las declaraciones de principios que no encuentran sustento en la exposición de estos autores, mostrando un análisis de la complejidad de los fenómenos sociales que resulta en varios momentos reduccionista, lo que desemboca en un examen incluso carente de una perspectiva sociohistórica, a pesar de la pretensión de sostener sus argumentos en base al análisis del caso francés.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 207

En especial dos de las tesis centrales de los autores nos parecen cuestionables: el carácter voluntarista y consciente que le otorgan a la adaptación de la cultura burguesa para las clases populares y de la consecuente división entre trabajo manual y trabajo intelectual y, en segundo término, la caracterización de las contradicciones que tienen lugar al interior de la escuela como mero reflejo de la contradicción principal entre clase obrera y burguesía introduciendo un análisis lineal del proceso dialéctico que implica el término "contradicción".

Esta simplificación lleva a homologar contradicciones con oposiciones. Esta concepción dualista olvida la riqueza de un análisis genuinamente marxista de las contradicciones, sustituyéndolo por un razonamiento naturalista. Aunque, esta vez, basado no en las capacidades innatas de los individuos sino en la transformación de la separación en dos clases de la sociedad en ley general. Este acto termina desechando el método dialéctico de conocimiento por un método lisamente deductivo. Dicho mecanicismo invade también el concepto de redes de escolarización, al platear que existen dos y sólo dos, que son el fiel reflejo de la división en dos clases de la sociedad, se pierde la riqueza de un análisis que nos permitiría incluir los proceso contradictorios que ocurren en la escuela y en la formación misma de la ideología.

2.2.3. La educación y la reproducción de la conciencia (Bowles y Gintis)

Por su parte Bowles y Gintis presentan un enfoque de la reproducción centrado en la reproducción de la conciencia. En "*La instrucción escolar en la América capitalista*" sostienen que las relaciones sociales no pueden mantenerse sino excepcionalmente a través de la represión; normalmente, deben hacerlo en base a su aceptación por los actores sociales o, en el peor de los casos, sobre la base de la idea fatalista de su inevitabilidad. Esta conciencia no surge como simple subproducto de la experiencia cotidiana, sino que las relaciones sociales deben ser organizadas para tal propósito. Los principales instrumentos, en este sentido, son la familia y, sobre todo, la escuela.

Dicen sobre el tema:

"[...] hemos identificado los dos objetivos principales de la política educativa de las clases dominantes: la producción de la fuerza de trabajo y la reproducción de las instituciones y las relaciones sociales que facilitan la conversión de la fuerza de trabajo en beneficios. Ahora podemos ser considerablemente más concretos sobre la forma en que las instituciones se estructuran para alcanzar estos objetivos. Primero, la escuela produce muchas de las cualificaciones técnicas y cognitivas requeridas para el desempeño adecuado de los empleos. Segundo, el sistema educativo ayuda a legitimar la desigualdad económica. (...) La orientación objetiva y meritocrática de la educación estadounidense reduce el descontento por la división jerárquica del trabajo y por el proceso a través del cual los individuos alcanzan posiciones en ella. Tercero, la escuela produce, recompensa y certifica las características personales relevantes para la ocupación de las posiciones de la jerarquía. Cuarto, el sistema educativo, a través del patrón de distinciones de status que fomenta, refuerza la conciencia estratificada en que se basa la fragmentación de las clases económicamente subordinadas."[90]

Lo que permite al sistema educativo desempeñar estas diversas funciones es la vigencia del "principio de correspondencia". La estructura y las relaciones sociales de la escuela son una réplica de la estructura y las relaciones sociales de la producción capitalista.

Consideran que:

"El sistema educativo ayuda a integrar a la juventud en el sistema económico, en nuestra opinión, a través de la correspondencia estructural entre sus relaciones sociales y las de la educación. La estructura de las relaciones sociales en la educación no sólo habitúa al estudiante a la disciplina del lugar de trabajo, sino que desarrolla los tipos de conducta personal, modos de autopresentación, imágenes de sí e identificaciones de clase social que son los ingredientes cruciales de la idoneidad para el empleo."[91]

Lo que importa no es tanto el contenido formal de la enseñanza como la experiencia cotidiana vivida. La división jerárquica del trabajo productivo se refleja en las líneas de autoridad administración-profesores-alumnos. La alienación del trabajador respecto del producto y el proceso de su trabajo lo hace en la alienación —falta de control y de implicación— del alumno respecto del contenido y el método de aprendizaje y su motivación mediante un sistema de recompensas extrínsecas. La fragmentación del trabajo se refleja en la competencia escolar institucionalizada y en la clasificación y la evaluación pretendidamente meritocráticas. Más aún: la correspondencia llega hasta el punto de diferenciarse por niveles de educación, de acuerdo con los distintos niveles de la estructura ocupacional que estarán llamados a alcanzar los estudiantes. En los niveles inferiores de la empresa y la escuela se subraya la disciplina externa, el sometimiento a normas; en los niveles intermedios de una y otra, la predecibilidad y la seriedad o fiabilidad, es decir, la disposición a trabajar sin una continua supervisión directa; en los niveles superiores, en fin, la interiorización de las normas de la institución. De esta manera, cuando los alumnos dominan ya un tipo de regulación de la conducta son canalizados hacia el lugar correspondiente de la producción o se les permite pasar al siguiente nivel escolar y aprender las nuevas formas de conducirse.[XXX]

2.2.4. La educación y la reproducción de las relaciones de fuerza (Bourdieu y Passeron)

El aporte de Pierre Bourdieu a la sociología de la educación no puede ser tratado en forma aislada, sino que resulta más adecuado considerarlo en el marco de su trabajo para construir

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 208

una *teoría general de la reproducción social* en las sociedades industriales avanzadas.

"*La reproducción*" y "*Los estudiantes y la cultura*", obras que fueron escritas en colaboración con Jean Claude Passeron, condensan su análisis del fenómeno educativo. Sin embargo, también encontramos varios artículos que se dedican al tema, entre ellos, "*Reproducción cultural y reproducción social*" y "*Los tres estados del capital cultural*" y el capítulo de "*La Distinción*" titulado "*Las estrategias de conversión*."

Desde la perspectiva de este autor, para rendir cuentas de la complejidad e historicidad de la relación entre educación y mundo del trabajo en las sociedades contemporáneas, es preciso ubicar a las estrategias educativas en el conjunto de las estrategias de reproducción de los individuos y de las clases.

Las estrategias de conversión de las diversas especies de capital, junto con el concepto de capital cultural en sus tres estados, resultan especialmente pertinentes. Por una parte, el capital cultural existe en estado incorporado, es decir, como conjunto estructurado de disposiciones interiorizado en las personas. También existe en estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales diversos: máquinas, libros, diccionarios, herramientas, etc. Por otra parte, existe el capital cultural en estado institucionalizado, es decir, garantizado por un certificado que tiene un valor legal: el título. Como tal, es un producto específico de una institución moderna: el sistema educativo, el cual está directamente implicado en los procesos de incorporación de la cultura y tiene una posición privilegiada como institución dispensadora de títulos y acreditaciones formales de esa cultura.

Los análisis sobre la educación de Bourdieu reflejan su preocupación sobre las formas en que la herencia de capital cultural dan acceso a distintas posiciones en el espacio social, o en otros términos, la relación entre reproducción cultural y reproducción social.

La cultura escolar no es neutra, aunque se presente como tal en las teorías *funcionalistas*. Toda selección es un recorte de lo que se considera legítimo transmitir, y la distancia de los individuos respecto de ese recorte, determinada por el origen social a través de las disposiciones (habitus), es la base de la función de selección y diferenciación social que realiza la escuela.

El sistema educativo y las acciones pedagógicas se corresponden con los intereses materiales y simbólicos de grupos o clases. Los contenidos y prácticas escolares son el resultado de la dominación de unas clases sobre otras que se expresa, a través, de la imposición de un arbitrario cultural. Esta imposición se consigue mediante la violencia simbólica, esto es, el poder de imponer significaciones y, además, de hacerlo en forma legítima. A este poder, se agrega el ocultamiento de las relaciones de fuerza que están en su origen al presentar este arbitrio como universal.

Lo que quieren señalar los autores, es la importancia del enmascaramiento de las relaciones de dominación subyacentes en la práctica pedagógica misma, para garantizar su eficacia. Más aún, para eliminar cualquier resistencia a la inculcación de la cultura dominante. La violencia simbólica es tan sutil como para que los dominados no la perciban como tal, sino como transmisión cultural objetiva frente a la que deben esforzarse. Este principio garantiza que el fracaso escolar sea interiorizado como fracaso individual.

Para que el sistema educativo pueda cumplir eficazmente su tarea, debe ocultar también su función social de reproducción, imponiendo la creencia de su autonomía relativa respecto del mundo exterior a la escuela.

En cuanto al papel de los profesores, la legitimación de la relación de comunicación se obtiene a través de la Autoridad Pedagógica, es decir, gracias a la legitimidad del emisor. Lo que garantiza la imposición del arbitrario no es su contenido, sino la autoridad que detenta uno de los interactuantes en esa relación.

La principal crítica a esta propuesta consiste en señalar que se cierran los espacios para la lucha y el cambio educativo y que la imposición de la cultura dominante es absoluta. Esta interpretación surge fundamentalmente del planteo de Bourdieu y Passeron en su ya clásico libro "*La reproducción*".[92] [xxxi]

Por último, y rechazando las acusaciones que sostienen que esta teoría conduce al inmovilismo, podemos decir que los conceptos que estos autores construyen resultan una herramienta indispensable en la explicación de las desigualdades sociales y los mecanismos con los que éstas se configuran, legitiman, reproducen o cambian. Este tema es el objeto de la investigación sociológica en general y también debería ser el de toda sociología de la educación. Debido a que el análisis del fenómeno educativo es uno de los insumos esenciales, desde hace ya algunas décadas, que contribuye al estudio de la estructura social. La sociología tiene como particularidad tener por objeto campos de lucha y el campo educativo no es la excepción, por lo tanto, describir sus mecanismos de funcionamiento, lejos de conducir a la parálisis es el único camino para el cambio.

3. Las teorías de origen weberiano: el Sistema Educativo como medio para asignar posiciones sociales

3.1. El Estado en Max Weber[xxxii]

La obra de Weber se explica en el contexto del diálogo polémico contra el *positivismo* y contra el *marxismo* al mismo tiempo.[93] Este autor comparte la visión anticontractualista de la época y la preocupación por contrarrestar el *individualismo metodológico*, propio del *positivismo,* proponiendo la idea de una sociedad donde la existencia de las organizaciones se impone a los individuos. De este modo, plantea un pacto entre las

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 209

instituciones y no ya entre las personas de manera aislada.

Al mismo tiempo, sostiene que la progresiva presencia de las masas en la arena social significa de manera inexorable la burocratización creciente. El pesimismo de Weber partía de comprobar que la reconstrucción de los lazos comunitarios era imposible en un mundo escindido, de gradual aumento de la racionalidad formal, en el que la emergencia de masas y la socialización paulatina no generaba sino un progresivo aislamiento entre los hombres, sometidos a una razón impersonal.[XXXIII]

En cuanto a la definición sobre el Estado, a diferencia de Durkheim, Weber no la construye por sus funciones sino por la legitimidad de los medios que utiliza, y esto no es una leve diferencia de tinte, sino que responde a la existencia de otras preguntas y encadenamientos conceptuales en su matriz de pensamiento.[XXXIV]

Las preguntas que guían su análisis serán entonces sobre la viabilidad de una democracia con una creciente burocratización (en tanto preponderancia de las rutinas administrativas y del personal burocrático encargado de desarrollarlas, con su especialización y sus relaciones jerárquicas de autoridad, en un entramado impersonal que constituye la famosa metáfora de la "maquina inanimada" junto con la "jaula de hierro"), que dé lugar a las libertades individuales y al control, a través de una racionalidad centrada en los fines, y del poder que encarna un tipo de racionalidad que sólo se preocupa por los medios.[XXXV]

Abandonando el formalismo juridicista que relaciona linealmente al individuo con el Estado, el autor de los textos seleccionados en "*Economía y Sociedad"* bajo el subtítulo "*Sociología del Estado"*, analiza las organizaciones que aseguran la reproducción de la dominación. No es el contenido de las acciones lo que define al "Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo", sino su relación con la coerción física, con los medios que utiliza para obtener obediencia y la apropiación del monopolio del uso de la violencia, lo que en definitiva lo caracteriza frente al resto de las asociaciones o individuos.[94]

En el análisis histórico de los tipos de dominación, Weber pone en relación la forma económica y la forma del Estado. El capitalismo es parte de una historia de separación de los trabajadores directos de los medios de producción, pero no sólo el proletariado está separado, también lo está el cuerpo administrativo, es decir, los empleados burocráticos. Este proceso es paralelo en la empresa y en la organización administrativa estatal, el Estado moderno se caracteriza por la misma forma que la empresa.[95] De hecho, los dos tipos ideales en los que se pueden clasificar los ordenamientos estatales realzan dos situaciones extremas: la propiedad de los funcionarios de los medios de administración y la separación.

En este contexto, la democracia de masas no significa necesariamente la mayor participación de los dominados dentro de la organización burocrática, sino sólo un cambio en la forma de selección de los gobernantes, para Weber el tipo ideal de la democracia está muy alejado de las situaciones empíricas concretas.

Más allá de la apariencia formalista del corpus conceptual weberiano, (que llevaría a pensar, a quienes se encuentran poco familiarizados con la lógica de la investigación que guía el uso de los tipos ideales y la imputación causal) que sus conceptos están alejados de la realidad y que por lo tanto son poco útiles en la actualidad. Es preciso resaltar que el punto central que orienta la reflexión sobre el Estado, en este autor, es la preocupación por un fenómeno muy concreto de su época: la reconstrucción hegemónica en el nuevo estado de masas.

El parlamento, a quien Weber atribuía un papel central en esta reconstrucción logrando el equilibrio entre lo plebiscitario, lo representativo y lo impersonal, era el lugar en el que la burguesía elaboraba su unidad política como clase. La pregunta central tal como la formula en "*Economía y Sociedad"* es ¿cómo hacen los poderes políticamente dominantes para mantenerse en su dominio?[XXXVI] En este sentido, veremos en el siguiente apartado que la sociología de la educación de Weber constituye una prolongación de su sociología de la dominación. Así, papel equilibrador del parlamento, legitimidad, negociación entre intereses son categorías que nos colocan en el interior de la organización estatal, en el análisis de su funcionamiento y en la articulación de intereses presentes dentro de la organización burocrática.

Aunque es preciso advertir que la profunda preocupación weberiana por las relaciones de poder y dominación entre los hombres, afincada en su concepción de acción, configura una propuesta muy distante de otra sociología del poder y la dominación: la marxista. Sin embargo, es este el tipo de análisis que la investigación actual ha perdido y que nos interesa recuperar: el que conecta las distintas esferas de lo social en el análisis de la relación entre educación, trabajo y políticas.

3.2. Educación y trabajo

La reacción contra la exclusión de la actividad humana en el análisis *funcionalista* de la educación vino de la mano de los análisis neoweberianos contenidos en el paradigma interpretativo: el *credencialismo*, la *nueva sociología de la educación inglesa*, el *interaccionismo simbólico*, la *sociología del curriculum* y la *teoría de la resistencia.*

La resistencia a la naturalización del positivismo lleva a los autores enrolados en esta corriente a resaltar que el mundo social, a diferencia del mundo natural, es construido por la acción de los seres humanos. Este mundo social se construye en un marco de relaciones intersubjetivas cargadas de significados. El supuesto básico de estas teorías es la necesidad de la comprensión del sentido que los individuos plasman en la acción

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 210

social, con esto pretenden estar más cerca de las realidades de la vida social.

Para estos autores, es ese mundo cultural el centro de la indagación y ya no el mundo objetivo en el sentido funcionalista, ni el mundo material en el sentido marxista. Estas corrientes se centran menos en el análisis de tipo marxista de las relaciones estructurales en la escuela y más en las estrategias que los individuos o los grupales despliegan en la educación.

Las teorías del conflicto de cuño weberiano o también conocidas como *teorías interpretativas* tienen su auge en los ´80. Parten de *la teoría de las clases weberiana*, y toman el concepto de grupo de estatus que, en oposición a la noción marxista de clase, se sustenta en una noción del poder como fenómeno que sobrepasa el aspecto económico.

Dado que sus raíces conceptuales se nutren en la propuesta de Weber, veamos cuáles son los aportes de este autor a la sociología de la educación y en especial al análisis de la relación que, en este trabajo, nos interesa.

Como advierte Lerena[96], únicamente el lector ingenuo puede pensar que Weber solo se ha adentrado de modo ocasional en la educación. En sus escritos asistimos fundamentalmente a una sociología del poder, a una teoría de los aparatos de coacción psíquica. La escuela, la familia y la iglesia, constituyen asociaciones de dominación. Y como es sabido por dominación Weber entiende:

"un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o de los dominadores, influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados) de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos, y como máxima de su obrar, el contenido del mandato."[97]

Lerena señala tres áreas de problemas directamente incluibles en el ámbito de la educación: 1) Su teoría de la educación y la homología que establece entre el aparato eclesiástico y los aparatos educativos, sobre todo, la escuela. 2) Su teoría de los tipos de educación. 3) La problemática de las relaciones entre escuela y burocracia.

La sociología de la educación de Weber constituye una prolongación de su sociología de la dominación. El sistema escolar es definido por el autor como asociación hierocrática, esto es, una asociación de dominación cuando y en la medida en que aplica para la garantía de su orden la coacción psíquica, concediendo o rehusando bienes de salvación. Este aparato coactivo tiene a su cargo la administración de los bienes culturales, los cuales son una versión mundana de los bienes de salvación que administra otro de los aparatos de coacción hierocráticos: la Iglesia.

La escuela administra -concede y rehúsa- bienes culturales y coacciona psíquicamente estableciendo e inculcando una cultura como legítima, imponiéndola como tal y excluyendo y declarando indignas al resto. Las principales funciones de la escuela son la domesticación, la distribución de bienes culturales y la legitimación de una cultura, la inculcación sistemática de la misma y la legitimación del orden social existente. De esta manera, se enlaza el análisis sobre la educación con su preocupación sobre las formas en las que el dominio se mantiene, con sus ideas sobre el Estado y con su teoría sobre las clases.[98]

El segundo bloque de análisis weberiano se refiere a los tipos de educación y aunque no nos interesa especialmente diremos que Weber distingue tres tipos de educación: carismática, humanística y especializada. La educación carismática se propone despertar cualidades humanas consideradas como estrictamente personales, es decir, no transferibles y pertenecientes a la esfera de lo extra-cotidiano. Se supone que esas cualidades preexisten en el individuo. La educación se limita a estimular, a desarrollar y a poner a prueba esas cualidades en aquellos sujetos que, en germen, ya las poseen. La educación humanística trata sobre todo de cultivar un determinado modo de vida que comporta unas particulares actitudes y comportamientos. El gentleman, el cortesano, el hombre culto constituyen otros tantos modelos producidos por este tipo de educación. La educación especializada corresponde a la estructura de dominación legal, y una y otra vienen asociadas al proceso de racionalización y burocratización de la sociedad contemporánea. El producto típico de esta educación es el burócrata, el experto.

Finalmente, la tercer área se refiere a la relación entre escuela y burocracia tal y como se plantea en "*El político y el científico*" en la sección titulada "La ciencia como vocación". Una de sus preocupaciones explícitas es la de la neutralidad de los profesores en el ejercicio de su actividad docente. Defiende que la cátedra no es un púlpito, no es un foro y que el profesor no es un profeta o salvador, sino un especialista-burócrata cuya función es instruir, informar sobre los hechos y ayudar a que el alumno elija, y elija bien, su propio dios y su propio demonio.

La escuela, en cuanto asociación de dominación legal con administración burocrática, tiene para Weber, las siguientes características: tiene un orden, un dirigente, un cuadro administrativo y partícipes, su legitimidad es de carácter racional, es decir, se basa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas impersonales y de los derechos de mando de los dirigentes a ejercer la autoridad.

En el tipo de dominación legal, es decir, tanto en el Estado como en la escuela, el fundamento de la legitimidad es racional. Esto implica la existencia de un orden impersonal, es decir, que el soberano también debe obedecer a este orden y que el que obedece lo hace sólo en tanto que es miembro de esa asociación y sólo obedece al derecho, al orden establecido. Además incluye un cuadro administrativo profesional formado por individuos y contiene un principio de jerarquía administrativa

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 211

(competencia, contrato, selección por la calificación, retribución en dinero graduada en relación al cargo jerárquico, carrera con perspectivas de ascenso). Asimismo, existe separación entre los cuadros administrativos y los medios de administración y producción. No existe apropiación de los cargos por quien los ejerce. Y, por último, rige el principio administrativo de atenerse al expediente.

El sistema de enseñanza en tanto asociación específicamente burocrática aparece cuando se dan algunas condiciones: que existe un cuerpo permanente de especialistas, cuyos deberes profesionales y conducta están sometidos a una reglamentación propia; que ese cuerpo de especialistas tienen una formación uniforme, consignada en escritos y materializada en rutinas técnicas y un reclutamiento reglado; que la capacidad carismática individual se separa del carisma oficial, cuando la institución es la portadora de un carisma que delega en sus profesores; en definitiva, que puede reivindicar con éxito el monopolio de la inculcación oficial de la cultura legítima frente a otras organizaciones como la familia y la Iglesia.

Las primeras organizaciones escolares modernas fueron armadas bajo el modelo de las organizaciones burocráticas. Weber fue el teórico de la organización burocrática por excelencia.

Aunque podría pensarse que una sociología de la educación de raíz weberiana analizaría el problema del poder en estas organizaciones, muchas de las teorías sociológicas de la educación que se apoyan en su obra, han resaltado con mayor fuerza su sociología comprensiva. En esos análisis, se olvida el vínculo de la escuela con el resto de la sociedad. Y, también, se descarta la profunda preocupación weberiana por conectar el fenómeno educativo con las relaciones de poder y dominación entre los hombres. Así, en algunas propuestas, los agentes educativos interactúan e intercambian mensajes con independencia de lo que ocurra puertas afuera de la escuela. Entre ellas, encontramos diferentes teorías: destacamos el *interaccionismo simbólico*, la *fenomenología* y la *etnometodología*.

De las teorías de raíz weberiana interesa en este análisis el *credencialismo*.

3.2.1. El credencialismo (Collins y Thurow)

El *credencialismo* sostiene, de manera sintética, que lo esencial para comprender el papel de la educación en la sociedad actual, es que individuos y grupos utilizan los títulos escolares como arma legítima (es decir, socialmente aceptada) para defender u obtener posiciones de privilegio. Entre sus principales exponentes están Randall Collins[99] y Lester Thurow.

El primero de ellos critica la idea funcionalista de que la expansión educativa responde a los cambios en la estructura productiva y a las nuevas necesidades ocupacionales. La escuela no es - para este autor- una institución que otorga oportunidades sociales a los individuos, sino un espacio de lucha entre grupos por estatus, poder y diferenciación.

Basándose en investigaciones empíricas sobre las necesidades de cualificación de los nuevos empleos en EE.UU., encuentra que los individuos más educados no trabajan en puestos con un elevado uso de tecnologías, sino en puestos administrativos y burocráticos que son en definitiva los que proporcionan mayor poder. En este contexto, la lucha tanto por el acceso como por el monopolio de la educación se vuelve fundamental.

No sólo el conocimiento técnico es lo que permite la existencia de grupos de estatus y poder diferenciados sino también los estilos culturales diferentes: las formas de vestirse, de hablar, de presentarse. Por consiguiente no es la productividad de un individuo lo que esencialmente le permite obtener un buen empleo sino sus formas de presentación. Los individuos piden más educación para tener acceso no sólo a conocimientos técnicos sino a la cultura de élite porque no sólo el lugar en el proceso de producción otorga poder.

La educación es entonces un mecanismo fundamental para la diferenciación entre grupos y como institución otorga credenciales que permite el acceso de quienes las tienen a los mejores empleos. La escuela es, entonces, objeto de lucha de los grupos dominantes para que siga funcionando como instrumento de diferenciación. Ésta, en algunos casos, se cristaliza en la valoración de algunos títulos y la depreciación de otros que ya no permiten diferenciar por ser masivos.

Pero los puestos que otorgan poder y prestigio son escasos y la competencia por ellos es la base del conflicto entre los grupos. La competencia por las credenciales ya no es una lucha individual sino que forma parte de las estrategias de las clases en la lucha por el poder. Pero Collins no indaga sobre las formas concretas de este proceso al interior de las escuelas y tampoco se pregunta por qué si todos luchan por estos puestos no hay cambios en la participación de las distintas clases en el sistema educativo y en la obtención de las posiciones de privilegio como si lo hacen los teóricos de la reproducción.

Por su parte Thurow, en discusión con la *Teoría del Capital Humano* y también en base a evidencias empíricas, sostiene que no es la capacidad intelectual ni los años de educación lo que puede explicar las diferencias salariales, sino el propio funcionamiento del mercado de trabajo. Al igualar los niveles educativos esta competencia llevaría a disminuir las diferencias salariales entre los más cualificados y los menos cualificados. Thurow rechaza este principio y sostiene que las personas compiten por los puestos de trabajo. El mercado de trabajo no adecua oferta y demanda de cualificaciones, sino que selecciona a los individuos que están "en la cola" por los puestos de trabajo según el tiempo y costo de formación que necesitarán para adaptarse los mismos. Los individuos invierten en educación para quedarse a la espera de mejores oportunidades de trabajo,

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 212

como estrategia defensiva, no para mejorar sus ingresos. En cambio la *Teoría del Capital Humano* acepta el principio de la competencia por los salarios.

Este autor sostiene, sobre la relación entre educación y productividad, que los empresarios remuneran a sus empleados no en función de su productividad, sino en función de la maximización de los beneficios, argumento que difiere sustancialmente del planteo del *Capital Humano.*

¿Pero si las diferencias salariales no se explican por los niveles educativos por qué la gente sigue invirtiendo en educación? El autor sostiene que sea la respuesta una estrategia defensiva para no caer en el mercado secundario de puestos menos calificados y mal remunerados o sea, porque se sabe que los empresarios utilizan el nivel educativo como mecanismo de selección, lo sustancial es que los individuos perciben a nivel individual que la inversión en educación tiene un valor positivo. Como vemos, el análisis sigue siendo en términos de individuos aunque ahora no se priorice la racionalidad de sus acciones, sino sus percepciones sobre la inversión en educación con lo que también se desplaza el análisis del conflicto entre las clases.

3.2.2. Las teorías institucionalistas del mercado de trabajo.

Las ideas sobre el mercado de trabajo, implícitas en los planteos que estamos analizando, se desprenden de la *teoría institucionalista*, que se caracteriza por una combinación de preguntas ya presentes en Weber y en la *economía neoclásica*. Entre sus autores más representativos se encuentran Michel Piore y Peter Doeringer.

Aunque los *institucionalistas*[100] discuten con la *teoría neoclásica*, poniendo en cuestión el supuesto según el cual el individuo se comporta instrumentalmente y acentúa la interdependencia de las acciones de los individuos y la fuerza de las instituciones en la determinación de las conductas, su preocupación queda circunscripta a zanjar si en el análisis debe otorgársele un lugar central a las fuerzas del mercado o a las instituciones que regulan las relaciones.

El argumento central que sostiene esta teoría sobre el mercado de trabajo es que "las formas y normas de capacitación, de reclutamiento, de asignación y de remuneración de la fuerza de trabajo en una sociedad no se rigen por la simple lógica de la competencia y de mercado. Más bien hay grupos de trabajadores que compiten entre ellos pero no todos lo hacen por los mismos puestos."[101] En esta teoría, el eje central es el tratamiento de la segmentación de los mercados de trabajo. Tanto para ciertos oficios como dentro de empresas medianas y grandes existen reglas institucionales en vez de las puras lógicas de la oferta y la demanda. Estas reglas configuran las diferencias en los empleos y los salarios y no el modelo de competencia perfecta. Los conceptos de mercados internos y externos o sector primario o secundario del mercado de trabajo configuran la hipótesis sobre el funcionamiento dual de los mercados de trabajo. Se sostiene que la estructura económica se divide en dos sectores. En el primero, poblado de empresas de gran tamaño, están dadas las condiciones para enfrentar la incertidumbre característica de toda actividad económica, de tal manera que pueden asegurarse la demanda y transferir los riesgos a otras empresas y con ello asegurar puestos de trabajo con mayores salarios. En el segundo, poblado de empresas que deben soportar las cargas de los cambios e incertidumbre, sólo encuentran trabajo en condiciones de desprotección los grupos de trabajadores más débiles políticamente.[102]

Si la distinción básica es entonces sector primario y sector secundario de la economía resta explicar cómo surge esta división. Para Piore, la división del trabajo aumenta la productividad y ello lleva a los empresarios a concentrar en el sector primario de la economía las mejoras tecnológicas necesarias para este aumento. Pero esta teoría ofrece una explicación alternativa, el dualismo es el resultado de la incertidumbre y el cambio inherentes a toda actividad económica y responde al problema de cómo se distribuye esa carga. Sólo a través de análisis empíricos puede conocerse si es determinante el factor tecnológico o el factor político.[103]

Evidentemente, esta discusión excluye las preguntas referidas a la importancia de la dinámica entre las clases sociales en sentido *marxista*, aunque no las preguntas por la distribución de la riqueza o del poder entre distintos grupos. Preocupación que ya estaba presente en la *sociología weberiana* y también en la Economía en los trabajos de Smith y de Ricardo, pero que fue abandonada por los *neoclásicos*.

Más allá de las controversias debemos tener siempre presente cuáles son los elementos determinantes para el análisis en cada uno de los planteos, sólo esto nos ayuda a encontrar las preguntas presentes en las teorías y comprender sus límites. La diferencia sustancial entre las tres propuestas sobre el mercado de trabajo que hemos analizado radica en identificar como elemento explicativo a la conducta individual racional (*neoclásicos*), o a la conducta intersubjetiva (*institucionalistas*), o dar primacía a las relaciones entre las clases sobre las relaciones entre los individuos (*marxistas*).

Es necesario señalar que aunque muchos autores sostienen que la *teoría institucionalista* es simplemente una crítica interna a los desarrollos *neoclásicos* algunas divergencias entre ellos son importantes. Por ejemplo, los *institucionalistas* en su discusión con las teorías *neoclásicas* consideran los aspectos tecnológicos y sociales no como elementos exógenos sino que les dan un lugar dentro del sistema económico. La tecnología ocupa una posición importante, desde los trabajos de Piore, en la explicación de la organización de la división del trabajo al igual que los procesos políticos implicados en la distribución de los cambios y las incertidumbres que provocan los dualismos en los mercados. Creemos que el límite más importante de las *teorías institucionalistas* es considerar los problemas de desocupación, de segmentación de los mercados de trabajo,

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 213

de incorporación y desarrollo de tecnología, de relaciones entre los países, en definitiva, los problemas de la distribución como efectos no deseados del desarrollo tecnológico y de la sociedad industrial y, por lo tanto, situaciones susceptibles de ser modificadas en base a acuerdos y nuevos consensos, entre corporaciones, países, grupos al interior de los Estados-nación, según sea el nivel de análisis.

Las actualmente denominadas *teorías del filtro* y *de la señalización* son una combinación de la *teoría credencialista* y la *teoría de la segmentación de los mercados de trabajo*. Así, desde estas remozadas teorías, las distintas etapas de la educación formal funcionan como mecanismos de filtro que otorgan credenciales a los más inteligentes y/o motivados, o como un indicador de la capacidad de formación en la empresa y, por lo tanto, de los costos que deberá asumir el empleador en ella y no un aporte directo a la productividad, sino sólo un indicio para quien contrata de cuanto cueste y cómo probablemente sea esa productividad. Para estas teorías el efecto fila consiste en que el empresario cubre las vacantes de empleo clasificando a los posibles candidatos a lo largo de una cola laboral de acuerdo con su estimación de costes potenciales de aprendizaje de cada trabajador. Para cambiar el lugar en la fila el principal factor es el logro educativo. Esa fila se genera frente a los mejores puestos de trabajo, dado que los empleos en el sector primario son escasos, los candidatos pasan un tiempo de espera para entrar este sector primario, formándose una cola de trabajo. Pero en épocas de desempleo la fila se genera frente a cualquier empleo disponible. Si esto es así, es de esperar que los individuos estén interesados en invertir en educación ya sea para acceder al sector primario o simplemente para acceder a un empleo.

Hemos visto que aunque las formas de incorporar el conflicto en la explicación han sido diferentes desde el *marxismo* y desde las *teorías weberianas* y las *institucionalistas*, ambos enfoques coinciden en atacar la idea funcionalista de la educación como factor importante en la igualdad de oportunidades y la explicación de los ingresos. Sin embargo, a pesar de estos acuerdos existen divergencias sustanciales que afloran en un análisis pormenorizado de los supuestos que funcionan de sustento.

4. El debate latinoamericano

4.1. Las teorías funcionalistas

La discusión política sobre los proyectos de desarrollo y de la modernización y la temática del subdesarrollo y de la dependencia, necesariamente enmarcan, en nuestro continente, el análisis de los debates sobre los aspectos que nos interesan. Aunque parezca una obviedad, es preciso resaltar que lo imprescindible de tener presente las condiciones de la emergencia e institucionalización de la sociología en América Latina, caracterizada por la hegemonía del paradigma *estructural-funcionalista* a partir de los años cincuenta.

La *teoría formal del desarrollo*, que se inscribió en la llamada *sociología institucional o académica* y que, poco a poco, se fue constituyendo como hegemónica en estas tierras tiene como punto de apoyo una concepción funcional-positivista del cambio social.[XXXVII]

Los avatares que sufrió la sociología desde su conformación en nuestro continente, aún con el último coletazo posmodernista, han conspirado contra la profundidad en el análisis histórico y relacional. No existe en esta etapa de institucionalización un desarrollo notorio de la sociología de la educación como disciplina en sí en América Latina, sin embargo, en los trabajos de investigación de la época puede leerse entre líneas el papel asignado a la educación con relación al tema considerado de primordial importancia: el desarrollo.

El impulso para dicho desarrollo no proviene del conflicto social, sino que a través de la cooperación se lograría incrementar la riqueza; ésta a su vez, generaría un cambio en la estructura social, consistente en una mayor diferenciación de la misma; así, el aumento de los recursos permitiría superar las apremiantes necesidades sociales y a la larga haría posible una distribución más equitativa de la riqueza nacional.

El problema del desarrollo, por lo tanto, se centraba en la acumulación del capital, afectada por la imitación de las pautas de consumo de las sociedades desarrolladas, las medidas populistas de redistribución inmediata del ingreso, las elevadas tasas de crecimiento demográfico y la no utilización de los recursos humanos desempleados o subempleados por insuficiente desarrollo del capitalismo.

Con este diagnóstico, la solución consistía en que la sociedad toda debía ponerse al servicio del proyecto de crecimiento y así adquiría sentido el rol asignado al Estado.[XXXVIII] Él debía maximizar el camino entre una sociedad tradicional y una moderna "aumentando los contactos con las sociedades centrales para introyectar los impulsos económicos, sociales y culturales para acelerar este proceso."[104] Declarativamente, la intervención estatal debía centrarse no tanto en los aspectos estrictamente económicos sino en la modificación de las costumbres, proveyendo innovación técnica y disipando las resistencias al cambio. Como es ampliamente sabido autores representativos de esta línea teórica fueron Gino Germani, José Medina Echavarría y Raúl Prebisch, entre otros.

Pues bien, en este contexto el pensamiento sobre la educación conoció una fractura profunda al pasar de las *orientaciones pedagogistas idealistas* imperantes hasta el decenio de 1940 a las llamadas *orientaciones economicistas*,[XXXIX] denominación bajo la cual fueron clasificados los enfoques que vinculaban la educación con la sociedad global, con los problemas del desarrollo, y con algunos aspectos específicos del mismo, como la formación de los recursos humanos.[XL]

La planificación fue institucionalizada en casi todos los países latinoamericanos mediante las exigencias de las entidades

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 214

de asistencia financiera externas, que incluían, como requisito para el financiamiento, la elaboración de planes integrales de educación a través de la cooperación técnica de los organismos internacionales.[XLI] Organismos como la OCDE, OEA, OIT - CINTERFOR-, UNESCO-OREALC, ILPES, y CEPAL influyeron fuertemente a través de apoyo técnico y en la conformación de grupos e investigadores. En la década de los sesenta se conforma en Argentina la CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo - en el ámbito del Ministerio de Economía cuyas previsiones respondían claramente a una concepción de la modernización en la que la educación debía contribuir al desarrollo económico del país a través de la formación de recursos humanos. Los documentos del Instituto Di Tella de la época, en especial "*Los recursos humanos de nivel universitario y técnico de la República Argentina*" de 1962 y los del CONADE, especialmente, "*Recursos Humanos y Desarrollo Económico y Social"* de 1967, dedicado a la planificación educativa, son claros expositores de la incidencia de la *Teoría del Capital Humano* y las ideas desarrollistas.[XLII]

Sobre el vínculo educación-trabajo, los *economicistas* señalaban que a través de la cooperación se lograría incrementar la riqueza; ésta a su vez, generaría una mayor diferenciación en la estructura social, así, el aumento de los recursos permitiría superar las apremiantes necesidades sociales y a la larga haría posible una distribución más equitativa de la riqueza nacional.

Dado que la sociedad debía ponerse al servicio del proyecto de crecimiento adquiriría sentido entre otras funciones sociales, la educación, al lograr la respetabilidad de los planteos economicistas como suministradora de los recursos humanos indispensables para el desarrollo. Las necesidades sociales como la educación, la salud y hasta el esparcimiento, pasaron así a integrar un concepto más vasto de naturaleza económica: el de los recursos humanos.

En el *enfoque desarrollista* se concibe a la educación como un sub-sector auxiliar del desarrollo económico cuyo objetivo único es la preparación de los insumos necesarios para un determinado estilo de desarrollo. Lógicamente, esta noción de recursos humanos va acompañada de la apelación a la conveniencia de la profesionalización, es decir, que la educación insista sobre todo aquello que significa formar un especialista o un sujeto cuya función sea la del científico, del técnico o del obrero calificado; pues si la educación atiende otros aspectos, como el desarrollo político, el desarrollo expresivo, sus logros pierden valor desde el punto de vista tecnocrático.

Lo que se proponía este enfoque era que la educación transmitiera los valores de un orden social competitivo[XLIII] que en su madurez se manifestaría como pluralismo democrático, ideas claramente identificadas con el pensamiento liberal del continente.

Las demandas que se planteaban a esta educación radicaban, fundamentalmente en la formación de más técnicos, investigadores y administradores considerados elementos indispensables en la funcionalización que afectaba a todos los países. Sin embargo, aunque la educación era vista como un medio para lograr el desarrollo económico, esta no debía ser su única función, debía conservar su rol tradicional en la cohesión social.[105] Adoptando los postulados de la *Teoría del Capital Humano*, la educación era vista como una inversión igual que las demás inversiones económicas y reconocía la necesidad de incorporar la planificación de la educación a la planificación de la economía en general.[XLIV] En este caso, en total consonancia con los supuestos tecnocráticos, lo que se necesitaba de la educación era que satisficiera la demanda existente de especialistas.

Además, la educación también debía servir como mecanismo en la transformación social a través de las funciones de filtración y decantación de los talentos, de estímulo al avance tecnológico y de adaptación a esos avances. Sin olvidar su función tradicional de cohesión social, se lograría un sistema social orientado por el sentido de responsabilidad personal y colectiva y con una adecuada inversión de los excedentes, en pocas palabras, se lograría la modernización.

También se consideraba que era necesario promover el surgimiento y la formación de hombres de iniciativa, empuje y resolución con actitud para asumir riesgos y tomar responsabilidades, porque la técnica productiva contemporánea requería cada vez más de estos elementos dinámicos. Con el objetivo de aprovechar al máximo el potencial humano, Prebisch [106]opinaba que era preciso que la educación colaborara en lograr la movilidad social, necesaria para que la estructura social dejara de ser un obstáculo al desarrollo y a las transformaciones radicales que traía la penetración acelerada de la técnica que requería el proceso de industrialización y la sustitución de importaciones.

4.2. Las teorías críticas

Para tratar las propuestas que polemizaron en nuestro continente con la perspectiva *desarrollista* preferimos utilizar el rótulo de *teorías críticas* porque es posible encontrar, a partir de la década del `60 en América Latina una serie de planteos no siempre homogéneos, pero que, sin embargo, coinciden en una fuerte crítica a los supuestos funcionalistas y a los de *la teoría de la modernización.*

Sólo enfrentándose a la problemática de la modernización fue posible la emergencia de una nueva matriz de preguntas en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas en todas sus dimensiones, incluyendo las epistemológicas, metodológicas y políticas. Con la denominada *sociología crítica*, cuyo surgimiento es inseparable de la efervescencia política que vive la región, aparecían nuevos términos que no eran sino señales de que se estaba ante un nuevo problema, esto es, ante el planteamiento de preguntas diferentes. Palabras como dependencia, colonialismo interno, intercambio desigual y sociología de la explotación fueron desplazando en una constante lucha a los

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 215

términos claves anteriores (modernización, sociedades duales, etc.).

Es a comienzo de los años `60, ante las evidencias de los límites teóricos y prácticos del modelo desarrollista que comienzan a surgir estos planteos críticos. Stavenhagen en *"Siete tesis equivocadas sobre América Latina*" ataca el centro de la problemática de la modernización y al mismo tiempo critica ciertos postulados de la izquierda ortodoxa, cuando sostiene que las grandes diferencias económicas y sociales entre regiones y grupos no eran el producto de la existencia de una sociedad dual (tradicional-moderna o feudal-capitalista) sino que formaban parte de una misma "sociedad global" resultado de un "único proceso histórico". Es más, para este autor el progreso de las áreas modernas e industriales fue posible sólo a costa de las zonas atrasadas.

El verdadero "obstáculo" al desarrollo económico, social y político era, para esta perspectiva, la relación de dependencia entre la estructura y la dinámica interna de las sociedades latinoamericanas en su relación con las metrópolis industriales.

El supuesto central cambia: existe unidad histórica entre desarrollo y subdesarrollo, ambos son parte de un mismo proceso.

En este contexto teórico, se pone el acento en el doble vínculo que mantiene el Estado con los países centrales y con las clases dominantes. Los cambios que se producían en el Estado también eran explicados por la relación dependiente de los capitalismos centrales y ya no por variables puramente endógenas de índole cultural. Se planteaba así, la existencia de una doble dialéctica: la de la propia dinámica y conflictividad de clase y la del proceso de internalización de los factores externos. Según García Delgado, primó en la visión dependentista del Estado una perspectiva que lo reducía a mera expresión de las relaciones de clase con un rol gerencial de la dominación y, por el excesivo peso otorgado a la variable exógena, lo transformaban en una instancia incapaz de enfrentar con éxito las políticas económicas de los países centrales a menos que éste disminuyera sus vínculos con ellos y llevara a adelante una transformación revolucionaria.[107]

El intento por analizar las formaciones sociales latinoamericanas en su especificidad, como sociedades cuyas estructuras sociales y de poder se conforman en íntima relación con las estrategias de expansión de los países centrales y no en forma desconectada, desde una perspectiva crítica, nos autoriza, para nuestros fines, a tratar a autores *dependentistas* y *marxistas* en forma conjunta. [XLV] A diferencia del *desarrollismo*, la corriente *dependentista* planteó la necesidad de un análisis integrado que respondiera a las preguntas sobre el sentido del desarrollo y sus condiciones políticas y sociales en América Latina.

Tratando de completar la visión *dependentista* del desarrollo con el planteo sobre la educación que hace Germán Rama, podemos partir diciendo que este desarrollo que se ha planteado por los dependentistas como un proceso fundamentalmente social es además un proceso de cambio.[XLVI] Proceso en el cual la educación va a depender de la imagen societal que se tenga y del estilo de desarrollo que se persiga.

Esta imagen de sociedad que se quiere construir va a ser primordial en el resultado de las relaciones de poder entre los grupos y de esta pugna se define un estilo de desarrollo orientado hacia ciertos objetivos y así también se ejercerán demandas sobre el sistema educativo.

La problemática emergente con los teóricos críticos no estuvo exenta de divisiones internas y fuertes críticas como la emprendida primero por Francisco Weffort y luego por Agustín Cueva a la teoría de la dependencia. Pero más allá de ellas, resulta evidente la ruptura que producen estos planteos en las ciencias sociales latinoamericanas. Las preguntas sobre la dependencia, el colonialismo interno, la explotación, etc. no podían plantearse en el esquema teórico prevaleciente que, al idealizar a las sociedades desarrolladas y soslayar el conflicto, construía las principales fuentes de su limitación. Lo relevante, en relación a nuestro proyecto, es que a partir de entonces, ignorar en el análisis de la realidad latinoamericana y de sus formas estatales los problemas de la dependencia, del desarrollo desigual, del imperialismo y de las relaciones de clase, sólo puede hacerse al costo de caer en una legitimación (más o menos velada) del orden existente, cualquiera sea el tema abordado.

4.3. Las teorías weberianas

En la reflexión sobre el vínculo entre educación y trabajo, la década del '70, junto a la instauración de las dictaduras en el continente, significó la pérdida de la capacidad para desarrollar investigaciones en la comunidad académica y un enorme bache en la producción teórica que sólo comenzará a recuperarse en la siguiente década con el advenimiento de la democracia. Es preciso recordar que el modelo económico implementado, centrado en la destrucción de las industrias nacionales, con la apertura de sus mercados implicó un duro golpe a la importancia atribuida al vinculo educación-trabajo desplazando el foco de interés hacia otros temas. Además, los argumentos de la *Teoría del Capital Humano* no perdieron vigencia por completo. Esta suma de factores ilustra algunos de los aspectos que nos permiten comprender por qué recién entrados los noventa los autores comienzan a referirse a la presencia de un paradigma emergente en la producción sociológica latinoamericana sobre educación. Esa producción será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

A pesar de lo expuesto, es posible mencionar algunos elementos esbozados en los trabajos de investigación realizados a partir del retorno democrático. La mayor parte de estos estudios estuvo orientada a la investigación empírica de la función que estaba desempeñando la educación y su relación con el Estado desde una perspectiva ecléctica respecto a los grandes pa-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 216

radigmas. Tienen como característica en común el planteo de marcos de referencia y problemas acotados vinculados con los efectos democratizadores de la educación. Sintetizando los supuestos en común, podemos decir que estas investigaciones sostienen la idea de que no es posible proponer una función social universal y predeterminada para la educación, que el resultado del proceso educativo responde a las acciones del conjunto de los actores involucrados y no sólo a la voluntad del Estado, que es necesario concebir al Sistema Educativo como un proceso donde interactúan una dimensión individual y una social, que para que la educación cumpla un objetivo homogeneizador se deben promover proceso educativos heterogéneos en función de las diversidades, y, por último, que la educación es un factor necesario pero no suficiente para garantizar modelos sociales que combinen crecimiento económico con justicia social.[108]

La producción sobre el Estado fue algo más fructífera. En un primer momento se centró sobre el autoritarismo que caracterizaba a estos regímenes y, posteriormente junto a la reaparición de las democracias, dio lugar a la denominada *teoría de la transición*.

Las *teorías sobre el Estado burocrático-autoritario* se preocuparon por analizar las diferencias entre régimen y Estado resaltando los aspectos políticos. La preocupación ya no residía en el par sociedad tradicional-sociedad moderna sino en la relación autoritarismo-democracia. El trabajo de Guillermo O´Donnell es un claro exponente de estas reflexiones.

Este autor en "*Apuntes para una Teoría del Estado*"[109], parte de analizar dos vectores indispensables para entender al Estado Capitalista, en general, con el propósito declarado de abrir camino a próximos intentos para discernir, por contraste, casos de Estados capitalistas en los que esos supuestos están ausentes o fueron drásticamente eliminados. Estos vectores son: el Estado como aspecto analítico de la sociedad, parcialmente cristalizado en derecho e instituciones y entendido como primordialmente coercitivo e incluso coactivo y, por otra parte, la tendencia necesaria hacia la generación de mediaciones (ciudadanía, nación y pueblo) entre Estado y Sociedad.

El supuesto de fondo es que el Estado también es, normalmente, organización del consenso en tanto constituyente de solidaridades colectivas que suelen "velar las rasgaduras estructurales de la sociedad y los sesgos sistemáticos del Estado". De esto suele derivar la legitimación de las instituciones estatales, que encuentran en esas mediaciones fundamento y referente generalizadamente verosímiles, pero ellas también son la manera en que lo estatal expresa su contradicción propia, que devuelve a una sociedad de cuya contradicción fundante -el nivel de las relaciones de producción- es co-constitutivo. El Estado capitalista no puede no ser, para O´Donell, en la agregación de sus impactos, a lo largo del tiempo y a lo ancho de la sociedad, un sesgo estructural reproductor de la sociedad capitalista de la que, en su realidad profunda, es parte constituyente.

De esta tensión resultan, marchas y contramarchas así como acciones remediales de la desigualdad por parte de las instituciones estatales. Estas acciones pueden ser el anclaje para su legitimación, pero también, espacio abierto para reconocerlas como contradicciones inherentes a la sociedad capitalista.

Finalmente, para este autor, no hay necesidad metafísica de que existan las mediaciones que él identifica, lo que implícitamente deja entrever ocurre en los Estados autoritarios burocráticos implantados en la región en aquella época. Entonces el Estado flaquea como organización del consenso y se muestra en su componente primordial: la coerción, incluso y sobre todo coacción. En definitiva, se muestra en su sentido fundamental de emanación y garantía de las principales relaciones de dominación en la sociedad.

Despojado de sus componentes "normales" de mediaciones y consenso, ese Estado, "autoritario" en diversas variantes, muestra que es antes Estado capitalista que Estado nacional, popular o de ciudadanos. Pero la faz imponente de la coerción es su fracaso como organización del consenso y, por lo tanto, como legitimación de sus instituciones y como contribución a la hegemonía en la sociedad.

Para autores como O´Donnell, y también Oszlak, un rasgo estructural de un buen número de estados latinoamericanos es la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con "proyectos políticos" disímiles, según fuera la coalición dominante, apoyados en alianzas sociales diferentes. Este supuesto ciertamente implica afirmar que las realidades no son homogéneas. Esto los llevó a examinar detenidamente los procesos al interior del aparato estatal rechazando la idea de un Estado de carácter monolítico y la visión conspirativa y manipuladora que se derivaría de tal condición. En cambio, conciben al Estado como una instancia de articulación y denominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las cambiantes tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas.

Indudablemente, si se visualiza el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, se concluye que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un "resumen oficial" de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza del aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.[110]

Este punto de partida ubica a los autores en el propósito de explicar, anclados en una perspectiva histórica, qué dimensiones significativas acotan y determinan la posibilidad de congruencia, consenso o conflicto en los procesos de implementación de políticas. Para ello, intentan distinguir las modalidades que presentan las relaciones al interior de la bu-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 217

rocracia estatal, vinculándolas con las características del régimen político vigente.[111]

Para O´Donnell y Oszlak, la organización y funcionamiento reales de la burocracia estatal no se ajustan a contrucciones formales, porque las relaciones inter-organizacionales se ven condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona. Estas dos dimensiones, tipo de interdependencia y tipo de régimen, recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer diferentes estilos de gestión estatal (Burocrático-Autoritario, Democrático-Liberal y Patrimonialista) que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas.[112]

Posteriormente, y con el advenimiento de las democracias, los análisis comenzaron a dar cuenta de los conflictos e intereses no sólo al interior de las clases dominantes sino también en los sectores dominados. El retorno de la participación política puso en el tapete la discusión sobre las grandes brechas que existían entre las clases o grupos, sin embargo, los marcos analíticos distarán bastante de los hasta aquí analizados. El interés que guiaba este tipo de investigaciones transformó el objeto acotándolo. Según García Delgado[113] el nuevo foco de estudio buscaba mostrar la necesidad, en un contexto democrático, de erradicar el autoritarismo de la cultura e instituciones para asegurar la gobernabilidad. Así, el Estado es entendido como sistema político encargado de procesar demandas, desechando los conceptos que asociaban su naturaleza con la conformación de la sociedad como un todo.

Cobran así importancia las discusiones sobre la representatividad, la gobernabilidad de los sistemas democráticos y el procesamiento de las demandas, la exclusión, la pobreza estructural y el surgimiento de "los nuevos pobres". La hipótesis profunda que sustentó la teoría de la transición y que le transmitió un sesgo conservador fue la de la ingobernabilidad por exceso de demanda, alimentada por una cultura movimentista heredada de la década de los ´70. Así, se volvía a centrar la explicación en aspectos culturales desplazando los factores económicos, políticos y desechando la problemática del poder en cualquiera de sus vertientes teóricas lo que llevaba a un análisis circunscrito al ámbito institucional, su funcionamiento y organización, que aunque elaboró aportes sustanciales sobre la dinámica interna del aparato estatal le imprimió serias limitaciones a sus productos. Los problemas reales que enfrentan las relaciones entre los distintos sectores sociales trascienden holgadamente los referidos a la mera mecánica del régimen político. Pero estas tesis no son atribuibles exclusivamente al pensamiento sobre el Estado en América Latina. Las transformaciones ocurridas en los últimos 30 años dieron lugar a nuevas y no tan nuevas propuestas teóricas, tanto en los países centrales como en los latinoamericanos, que serán objeto de análisis del siguiente capítulo.

Notas y comentarios al capítulo 2

[I] Una atenta lectura de los trabajos sobre sociología y educación, materia prima sobre la que se elabora este apartado, nos muestra una notable diversidad en cuanto a los autores considerados representativos de la especialidad. Varios estudios han descrito y analizado el tratamiento que los clásicos de la sociología -Marx, Durkheim y Weber- dieron a la educación como fenómeno social, ya sea en algunos textos dedicados específicamente a ella o en otros donde lo hacen de manera implícita. También, varios autores recorrieron las producciones hasta la década de 1970. Muchos menos, presentan un análisis exhaustivo de las producciones posteriores a las teorías de la reproducción. En cuanto a la producción latinoamericana y de autores argentinos, se puede afirmar que se cuenta con un corpus de conocimiento de alguna manera más integrado a partir de la última década, no obstante existen numerosos trabajos que con un contenido temático disperso abordan este campo desde diversas perspectivas. Algunos intentos de sistematización pueden consultarse en Graciela RIQUELME. "Educación y trabajo en argentina" en: Marta PANAIA. (comp.) *Trabajo y empleo: un abordaje interdisciplinario*. Buenos Aires: EUDEBA – PAITE, 1996. y María Antonia GALLART. *Educación y trabajo* ...

[II] En la sociología, la preocupación por la educación ha sido una constante desde sus inicios. A lo largo del siglo XIX, en la transición hacia la sociedad industrial, con el paulatino afianzamiento del capitalismo y el acompasado papel socializador y cohesionador asignado a la escuela, dicha preocupación fue aumentando. A esto también contribuyó el preponderante papel de la educación en la creciente diferenciación social, producto de la complejización de los procesos productivos. Y, si bien es evidente, que en todas las sociedades, incluyendo las anteriores al capitalismo, tuvo lugar alguna forma de transmisión de conocimientos y valores, hasta entonces no se le concedió, desde la teoría, semejante importancia en relación al todo social.

[III] No solo fue el primer sociólogo en ocupar un cátedra de sociología de la educación, sino que fue el único de los "padres fundadores" de la sociología que reflexionó de un modo explícito y extenso sobre la educación. De hecho, su pensamiento educativo se conforma como ruptura epistemológica con la pedagogía de su época, la cual constituía la visión hegemónica sobre la educación. Los pedagogos consideraban a la educación como algo eminentemente individual, de modo que la pedagogía era un corolario de la psicología.

[IV] Sintetizando con este nombre un proceso de dominio capitalista que integraba a las clases subalternas y que hacía reposar la hegemonía burguesa en su capacidad para organizar a aquellas clases dentro del Estado y en función de los intereses dominantes. (Atilio A. BORON. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997. p. 249.) Las contradicciones entre el capitalismo y los avances conquistados por las clases trabajadoras durante años de luchas, cristalizados en la democracia de masas, pudieron ser adecuadamente procesadas por el Estado keynesiano gracias a la prosperidad económica que tuvo lugar luego de la pos-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 218

guerra. Las políticas económicas fundamentadas en el keynesianismo llevaron aparejado un cambio significativo en la concepción de la política social en relación con las instituciones sociales bismarkianas creadas antes de la crisis del '30. En el contexto de la industrialización, en materia social se produjo un cambio desde la beneficencia al seguro social con carácter universal, pero dirigido al asalariado más que al pobre y en el que los beneficiarios potenciales debían contribuir a su financiamiento. El cambio fundamental con respecto a las políticas sociales implementadas anteriormente radica en su concepción universalista, es decir, destinadas no sólo a quienes contribuyen en su financiamiento sino a todos los ciudadanos obteniéndose los recursos con los impuestos generales. En esta época se concierta lo que se conoce como el Gran Acuerdo: los trabajadores renuncian a su pasado revolucionario y aceptan el sistema capitalista a cambio del reconocimiento a sus instituciones representativas y al aumento de sus salarios. En este período se produce un espectacular crecimiento de la producción y de la productividad y grandes masas de la población, a través de la institución del pleno empleo y de las políticas sociales, ingresan al consumo masivo de bienes y servicios. En este contexto el Estado asumió funciones vitales como regulador y estabilizador del ciclo de acumulación y un activo papel en las políticas. Como veremos más adelante esta doble función es ampliamente analizada desde perspectivas críticas por Clauss Offe, como así también por los autores enrolados en la teoría de la crisis fiscal del Estado como James O´Connor y resultan de cierta importancia para el análisis de las políticas de educación y trabajo.

[V] No es casual que su época de oro coincidiera con la expansión de los sistemas educativos, luego de la segunda guerra mundial, especialmente en Estados Unidos, en donde hubo un espectacular aumento de la matricula que se registrara en la década de 1950.(Xavier BONAL. *Sociología*...p. 29.)Precisamente en pleno predominio del *estructural-funcionalismo norteamericano* y como instrumento de legitimación de la política educativa que sostenía un sistema meritocrático, comienza el proceso de institucionalización de la sociología de la educación. Hasta este momento, los avances teóricos reflejaban el interés por un campo que se consideraba más en lucha con la pedagogía esencialista y metafísica que interesados en la consideración propiamente sociológica del tema. (Ibidem. págs. 22 y 23.)

[VI] De este supuesto deriva uno de los principales temas de investigación: junto al estudio del papel de la educación en torno a la movilidad social ascendente y a la formación de los individuos en sus roles, se indaga sobre la igualdad de oportunidades educativas, en sentido funcionalista, es decir, igualdad de acceso y los procesos de movilidad social, en especial, la movilidad intergeneracional. (Ibidem. p. 33.) Tal como sostiene Bonal, al vaciar el contenido peyorativo del concepto de desigualdad el concepto de justicia social se desplaza hacia garantizar la oportunidad de acceso al sistema educativo, oportunidad que solo dependerá de las capacidades y preferencias de los individuos, en el sentido neoclásico del término.

[VII] Gary Becker se dedica a tratar la formación en el trabajo, formación general y específica y los diferenciales en los ingresos especialmente en los capítulos I y II de "Inversión en capital humano e ingresos", en el libro titulado *Capital Humano* Madrid: Alianza Editorial, 1983.

[VIII] Al problema de determinar el valor de los factores de producción, tierra, trabajo y capital ha sido designado por los economistas neoclásicos (Walras, Jevons y Menger) con el nombre de distribución. Esta determinación es importante al momento de explicar en el mundo comercial moderno la decisión del poseedor de mercancías a venderlas. Esta decisión no se basa en la utilidad que tienen para él estas mercancías sino en su costo. Ahora bien, es necesario distinguir claramente esta noción de la noción clásica de distribución. Para los clásicos (Ricardo, Marx) el tema era la participación del producto total que tocaba a las diversas clases y sus proporciones. "La nueva cuestión [neoclásica] era sencillamente el precio del mercado por unidad de las mercancías componentes que entraban en la producción de las mercancías acabadas. Los factores de producción, aunque su número se fijara en tres o en veinte, eran simplemente mercancías componentes." (Maurice DOBB. *Introducción*... p.57.) Los términos tierra, capital y trabajo no contienen ninguna referencia al conflicto de clases, pueden ser llamados x, y, z sin modificar en forma alguna su contenido conceptual. Los neoclásicos centran sus análisis en la explicación de los precios de mercado y centran su teoría del valor en una concepción subjetivista basada en el concepto de satisfacción y de que el valor depende por entero de la utilidad. (Eric ROLL. *Historia*... p. 372.) Con la idea de la retribución a cada factor por su participación en el proceso ("a cada cual según lo que aporta") se introduce la noción de que el capital crea valor. La cuestión clásica era la participación de las clases en el producto. El interés en los neoclásicos es sencillamente el precio que le corresponde a esa participación.

[IX] En este modelo el trabajador tiene la opción de no trabajar cuando considera que la desutilidad es mayor que la utilidad de hacerlo, cuando interviene un cálculo racional entre ocio y trabajo, en pocas palabras la oferta de trabajo es función de su precio y el desempleo es entendido como la no disposición de la gente a trabajar al precio que se ofrece. Esta noción supone un claro alejamiento de las nociones clásicas de Ricardo y los fondos de salarios y de Marx y el ejército industrial de reserva, en ambas concepciones el precio del salario depende de factores sociales y no individuales. Ricardo acepta la Ley de Malthus para explicar que los salarios tienden a centrarse en el nivel de subsistencia. De acuerdo con esta ley la población aumentará cuando los salarios estén por encima del nivel de subsistencia y decaerá cuando los salarios estén por debajo de este nivel. En otras palabras, si el salario aumenta también aumenta la procreación, la mortalidad disminuye al aumentar la disponibilidad de alimentos y esto aumenta la oferta de mano de obra. Pero en forma cíclica el aumento de mano de obra hace disminuir los salarios hasta el nivel de subsistencia nuevamente. La aceptación de esta ley "desplaza los aspectos sustantivos de la explicación del salario de las interacciones en el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 219

mercado" ya que introduce una variable de índole extraeconómica. Para Marx el salario no es una parte del producto del trabajo. El capitalista no paga el trabajo con el dinero que obtiene del producto: lo paga antes de vender el producto, con un fondo de dinero que tiene de reserva. El capitalista, con una parte de su Capital compra la fuerza de trabajo, de la misma manera que compra la materia prima y el instrumento de trabajo. Una vez hechas estas tres compras, el capitalista produce ya con materias primas e instrumentos de su exclusiva pertenencia. Por lo tanto, el salario no es la parte del obrero en la mercancía producida. El salario es la parte de la mercancía ya existente, con la que el Capitalista compra una determinada cantidad de fuerza de trabajo productiva. Pero la fuerza de trabajo no ha sido siempre una mercancía. La existencia de una clase que no posee nada más que su capacidad de trabajo es una premisa necesaria para que exista el Capital. El Capital presupone el trabajo asalariado y este el Capital. Ambos se condicionan y engendran recíprocamente." Para Marx el salario se fija en el nivel de subsistencia por la existencia del ejército industrial de reserva de desocupados, esto es una masa de trabajadores excedente que compite en el mercado de trabajo provocando la aceptación de menores salarios. Este ejército provoca constantemente la baja de los salarios frente a la posibilidad de perder el trabajo. (Alfredo MONZA. *Una discusión comparada de distintos enfoques teóricos sobre la determinación del empleo y el salario*. Santiago de Chile: PREALC, 1987. s/n)

[x] Los primeros libros sobre economía de la educación aparecen a principios de la década del ´70 de la mano de autores como Perlman y Blaug. (R. PERLMAN. *Economics of EducationTheory and Plicy Inssues*. Londres: Mc.Graw Hill, 1973; M. BLAUG "An introduction to the Economics of education". Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 1970.) Recién hacia finales de la década aparecen análisis que hacen un mayor esfuerzo por integrar los elementos referidos al mercado de trabajo y los educativos en textos de Layard y Walters. (R. LAYARD & A. WALTERS. *Microeconomic Theory*. Londres: Mc Graw Hill, 1978.) Desde finales de los ´60 y durante los ´70 también se publicaron varios trabajos sobre los países en desarrollo de Carnoy, Pscharopoulos, Velloso y Blaug en los que se intenta estimar las tasas de retorno privadas para los distintos niveles de escolaridad.

En nuestros días, aún podemos encontrar fuertes vestigios de la *Teoría del Capital Humano*, como ejemplo, basta el siguiente párrafo extraído de uno de lo documentos oficiales presentados en el *Seminario Virtual Juventud y Formación para la empleabilidad: Desarrollo de Competencias Laborales Claves*, desarrollado en noviembre de 2002 y organizado por CINTERFORT/ OIT: "La convicción de que el incremento de la capacitación favorece la productividad y la competitividad, con el consiguiente crecimiento de la economía y del empleo, obliga a continuar este camino buscando nuevos arreglos entre todas las alternativas posibles y profundizando el perfil de las instituciones más adecuadas para planificar y ejecutar." (CINTERFORT/ OIT. "Juventud y formación para la empleabilidad: Desarrollo de Competencias Laborales Claves". Seminario Virtual, Noviembre de 2002. p.10.) El supuesto fuerte en esta frase, que trasluce la presencia del aparato conceptual propio de la teoría del Capital Humano, es la asignación de un valor económico a la educación/capacitación, o más precisamente, la consideración de la educación como factor de producción al cual puede imputársele una incidencia en el volumen del producto y, en consecuencia directa, una incidencia en el crecimiento del empleo. En otra época, hasta se hubiera señalado una positiva relación con los salarios.

[xi] Varios autores sostienen esta idea, entre ellos resulta interesante el análisis de Ricardo Carciofi en "Educación y aparato productivo..." citado en este capítulo.

[xii] Otros ejemplos de la vitalidad de este enfoque teórico a pesar del desmoronamiento de las condiciones económicas y políticas que contextualizaron su surgimiento son: el libro de NUÑEZ y TORTELLA. *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*. Barcelona: Alianza, 1993. y los recientes textos de sus antiguos precursores, M. BLAUNG. *The economic value of education. Studies in economics of education*. Aldershot: Edward Elgar Publisher, 1992. y Theodore SCHULTZ. *Restablecimiento del equilibrio económico.* Barcelona: Gedisa, 1992. Estas referencias pueden encontrarse en Pablo GENTILI. "¿La maldición divina? Las complejas relaciones entre los hombres de negocio y las políticas educativas" en: Graciela FRIGERIO, Margarita POGGI y Mario GIANNONI. *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2000.

[xiii] Con posterioridad, algunos autores *funcionalistas* hacen esfuerzos por introducir los conceptos de cambio y conflicto, especialmente los planteos de Darhendorf, pero estos nuevos aportes no implican sustanciales alteraciones al planteo central. El conflicto no es incorporado como una lucha por el poder que pueda implicar transformaciones drásticas en las formas de organización económico-sociales, en última instancia, las disfunciones del sistema pueden ser integradas a través de los procesos adaptativos e incluso contribuyen en la evolución social. Es una idea del cambio social bastante armónica.

Estos planteos tuvieron repercusiones en materia de políticas educativas. El reformismo positivista postula la posibilidad de lograr el cambio social a partir de la educación, esto es, lograr una mejora en los factores de la desigualdad a través del sistema educativo. Esta idea implicó una transformación en la noción de la igualdad de oportunidades tradicionalmente sustentada por el funcionalismo para que incluyera el principio de discriminación positiva. Varias han sido las críticas a las políticas reformistas y pueden consultarse para este punto a Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA "Los desiguales resultados de las políticas igualitarias: clase, género y etnia en la educación" y Basil BERSTEIN. "Una crítica de la educación compensatoria" ambos artículos están incluidos en Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. (ed.) *Sociología...*.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 220

[XIV] Advertirá el lector que nos interesa profundizar más en esta corriente que en la tratada en las páginas anteriores, sin embargo, atendiendo a una distinción entre foco y fondo en nuestra investigación, sólo haremos un pequeño recuento o estado del arte sobre el tema, sin exponer aquí las interesantes discusiones que en torno a él se han originado, y que resultan imprescindible conocer en la construcción de una toma de posición teórica al respecto.

[XV] Puede fácilmente advertirse la mayor relación existente entre estas preguntas y las que refiriéndose a la conformación de las políticas en el ámbito local guían nuestro proyecto de investigación, frente a las identificadas en las anteriores propuestas sobre el Estado, lo que explica nuestro interés en detenernos, comparativamente, algo más en sus variantes y la extensión de las notas aclaratorias de este capítulo.

[XVI] Este déficit encuentra su raíz en que la pregunta de la que parten resulta un tanto más abstracta ya que trata de dar cuenta de qué es el Estado en términos ontológicos. Las *teorías hegeliano-marxistas* enfatizan los procesos ideológicos. Los conceptos de ideología, conciencia y legitimidad ocupan un lugar central al considerar al Estado como una mistificación, en otras palabras, es una institución concreta que sirve a los intereses de la clase dominante, pero que intenta autorreflejarse como sirviendo al conjunto de la nación. Partiendo de esta noción, la mayoría de los análisis se dedican a dilucidar cómo se produce esta mistificación examinando el papel mediador que desempeñan las instituciones y las ideas, este tipo de investigaciones es bastante habitual en el pensamiento actual sobre la política. Sin embargo, el talón de Aquiles está en las escasas investigaciones empíricas concretas que posibiliten un desarrollo acabado de los mecanismos y que respondan a cómo y por qué persisten estas falsas representaciones que están en constante confrontación con la cotidianeidad de la vida en el capitalismo. (David GOLD, Clarence LO y Eric Olin WRIGHT. *Recientes*... p. 186.) Esta limitación atañe al núcleo de nuestra investigación es por ello que no nos detendremos en esta propuesta.

[XVII] Ejemplos de este enfoque en diferentes momentos históricos se encuentran en los textos de Eduard Berstein y Ralph Miliband.

[XVIII] Laclau advierte sobre la necesidad de percibir el antagonismo entre este enfoque y el instrumentalista, ya que si el Estado es un instrumento eficaz para reglar las relaciones de fuerza entre las clases significa que no puede ser a la vez un mero reflejo de esas relaciones.

[XIX] Para un análisis pormenorizado de los supuestos de esta escuela puede consultarse Rolando ASTARITA. "La importancia revolucionaria de la concepción de la "lógica del capital" para la estrategia socialista" en: *Cuadernos del Sur*. Número 21, Buenos Aires: De Tierra del Fuego, 1996. En este esquema interpretativo preguntas como las que guían nuestra pesquisa ni siquiera tienen lugar.

[XX] Concepto que Poulantzas toma de Gramsci y que desarrollaremos más adelante.

[XXI] Otro elemento a destacar es la primacía que este autor otorga a las relaciones de producción frente a las fuerzas productivas, distanciándose de propuestas que caen en un reduccionismo tecnológico al estilo schumpeteriano, otorgándole un lugar central en la explicación a la lucha de clases, pero este aspecto será tratado más adelante. Aunque el trabajo de Poulantzas provee considerables aportes, entre las múltiples críticas que se le han hecho consideramos especialmente relevante, en función de nuestro interés en esta investigación, la que sostiene que cae en el otro extremo posible del análisis, esto es, pensar a la historia en clave althusseriana como un proceso sin sujeto y sin fines. La discusión en el contexto europeo de las tesis de Althusser sobre el Estado pueden consultarse en A.A.V.V. *Discutir el Estado: Posiciones frente a una tesis de Louis Althusser.* Folios Ediciones, Argentina, 1983. Se ha denominado a esta tendencia reduccionismo de clase, es decir, todo rasgo político e ideológico tiene necesariamente una pertenencia clasista lo que lleva al planteo a eregir a las clases como los únicos Sujetos de la historia. El concepto de lucha de clases funciona como un factor explicativo de todo aquello que no puede ser deducido de la estructura, todo aquello que conlleva algún grado de indeterminación. (Ernesto LACLAU. *Teorías*... p. 49.) Nuestra preocupación sobre este punto no es, en sintonía con las críticas al marxismo de la última década, considerar que los nuevos movimientos sociales puedan asumir un papel central en la explicación sociológica, sino en el rechazo a buscar puentes que permitan superar la dicotomía acción-estructura, en la que inevitablemente desemboca este planteo. Evidentemente, tampoco en este esquema teórico podemos encontrar amplios soportes para nuestros interrogantes aunque sí mantendremos presentes en nuestra construcción los elementos de él que hemos señalado como aportes relevantes.

[XXII] A pesar de la inexistente conexión directa entre los textos de Gramsci y los de Bourdieu, en el sentido de una influencia a través de la lectura, tal como reconoció el autor de *Cosas Dichas*, para nosotros esta noción también puede encontrarse en el planteo de Bourdieu sobre las clases en el papel como crítica al marxismo.

[XXIII] Es preciso nuevamente señalar la similitud de estas ideas con las proposiciones de Bourdieu, un párrafo en especial nos la muestra: "El mundo social es el lugar de luchas a propósito de palabras que deben su gravedad -y a veces su violencia- al hecho de que las palabras hacen las cosas, en gran parte, y que cambiar las palabras, y, más generalmente, las representaciones [...] es ya cambiar las cosas." (Pierre BOURDIEU. *Cosas*... p. 62.)

[XXIV] Las teorías educativas inspiradas en la fenomenología incluirán en el análisis el concepto de acción.

[XXV] Un tratamiento detallado de este tema puede encontrarse

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 221

en Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA "Reproducción, contradicción, estructura y actividad humana en la educación" en: *Educación y Sociedad* pp. 5-32, 1985.

[xxvi] Algunos autores sostienen que una noción de reproducción entendida en un sentido amplio puede también englobar a los planteos *estructural-funcionalistas* con su noción de autorregulación, incluso a las *teorías de los sistemas*. No compartimos esta tesis. Consideramos que sólo la idea en común de la existencia de procesos que permiten el funcionamiento y la supervivencia de las sociedades no autoriza a englobar planteos que son esencialmente divergentes acerca de las características que se le atribuyen a estos procesos.

[xxvii] Este autor introduce los conceptos de producción y reproducción en el contexto del análisis de la producción capitalista en el Capítulo 23: "Reproducción simple" del primer tomo de "*El capital"*. *(*Karl MARX. *El capital* . México: FCE, 1971. p. 181.)

[xxviii] Los temas de preocupación para Marx, además del régimen combinado de educación y trabajo productivo fueron: la enseñanza politécnica, el carácter progresivo del trabajo infantil, la exclusión de la economía política (es decir, de las materias sociales o políticas) del contenido de la enseñanza, la opción por la escuela pública y la distinción entre el estado como administrador y como educador. (Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. "El marxismo… p.107.)

[xxix] Es Althusser quien abre la puerta al análisis más dedicado del papel de la escuela en la reproducción de las relaciones de producción y de los actores sociales del capitalismo dentro del marxismo, proponiendo una nueva y polémica perspectiva sobre los escritos de Marx.

Su tesis fuerte consiste en plantear que el materialismo histórico es no una perspectiva más entre las existentes, sino un nuevo campo teórico, tanto por su objeto como por su método, afirmación que lleva al rechazo de la coexistencia entre explicaciones divergentes.

Para la sociología de la educación, estos conceptos tuvieron una fuerza importante, especialmente su concepto de ideología y el planteo que sostiene que en el capitalismo contemporáneo se acentúa la relevancia política de la lucha ideológica en muchas instancias de la totalidad social. Es más, en el capitalismo contemporáneo la escuela se ha emplazado en el lugar del aparato de Estado ideológico principal que tiene como función esencial fundamentar, normalizar, disciplinar e incluso discriminar.

Pero la teoría althusseriana de los aparatos ideológicos, con su particular consideración de la escuela, no pasaba de ser una proposición teórica, sugestiva, aunque discutible en muchos aspectos y sin elementos sustantivos en la investigación empírica.

[xxx] Bowles y Gintis apoyan esta interpretación en una serie de sofisticados estudios empíricos sobre las normativas de los centros de enseñanza, los rasgos no cognitivos o de personalidad recompensados o indeseados por las escuelas y empresas, comparaciones de la capacidad predictiva del éxito escolar y la productividad laboral, las actitudes hacia la educación según la clase social y el tipo de trabajo del padre, etc. Éstos, como ellos mismos reconocen, no son más que indicadores indirectos de las relaciones sociales. También se apoyan en otra línea de argumentación directa, el trabajo de los historiadores "revisionistas" de la educación norteamericana, que han puesto la búsqueda del control y la integración sociales en el centro de la historia de las reformas escolares en los Estados Unidos, y en una indirecta, la demostración estadística de que la educación y el cociente de inteligencia, por sí mismos, no juegan el papel que la interpretación dominante pretende asignarles en la distribución de las oportunidades sociales y educacionales en los EE.UU.

[xxxi] Resumiendo drásticamente, diremos que en él plantean que todo poder que logra imponer significaciones como legítimas, disimulando las relaciones de fuerza en que se funda, es para los autores un poder de violencia simbólica que añade su propia fuerza a dichas relaciones. De esta proposición, se derivan los cuatro ejes sobre los cuales los autores construyen su sistema lógico, que no es más que un modelo teórico de toda acción pedagógica que permite comprender cualquier sistema de enseñanza. Estos cuatro ejes son: la Acción Pedagógica (AP) en el cual se preguntan acerca de la autonomía de esta acción respecto del contexto social; la Autoridad Pedagógica (AuP) donde la preocupación gira en torno a la legitimación; el Trabajo Pedagógico (TP) donde introducen el concepto de habitus y el Sistema de Enseñanza (SE) donde analizan los mecanismos de institucionalización.

Los sistemas de enseñanza tienen múltiples funciones: la comunicación, la inculcación, la selección y la legitimación. A través de estas funciones Bourdieu y Passeron consideran que se realiza la transmisión del poder, hecho que es ocultado en el sistema de enseñanza. Además, del planteo de "*La Reproducción"* surgen dos conceptos fundamentales en el análisis de las prácticas educativas, que ya hemos mencionado: el de arbitrariedad cultural y el de violencia simbólica. La arbitrariedad cultural no puede ser deducida de ningún concepto, precisamente, eso es lo que se inculca, un arbitrario, lo que es digno de ser enseñado. Esto nos permite plantear el tema de las condiciones sociales que hace visible la arbitrariedad de la imposición y de su legitimación. Es decir, quién impone y qué se impone. El concepto de violencia simbólica es el que permite romper con las representaciones espontáneas de la acción pedagógica como acción no violenta. Además, toda acción pedagógica es, para estos autores, objetivamente, una violencia simbólica, en tanto que imposición por un poder arbitrario de una arbitrariedad cultural.

[xxxii] La mayoría de los autores coinciden en sostener la existencia de dos grandes campos teóricos en la sociología sobre el Estado: la marxista y la funcionalista. Aunque, sostenemos la

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 222

idea de la coexistencia de tres paradigmas en la sociología, ella implica enfatizar los aspectos de la sociología comprensiva weberiana en detrimento de sus planteos sobre la dominación. Y, la mantendremos, a pesar de que somos concientes de que cuando tomamos como criterio de demarcación el tratamiento que el paradigma interpretativo le da a la cuestión del poder y su relación con la construcción de un orden alternativo al capitalismo, no es posible sostener que existan diferencias rotundas con respecto al positivismo. Sin embargo, creemos que no es posible unificar sin más los planteos de ambos autores bajo un mismo rótulo, aunque, aceptamos los puntos en común que pueden encontrarse.

[xxxiii] Juan Carlos PORTANTIERO sostiene que estos temores proféticos habrían de encenderse aun más tras la debacle de la primera guerra mundial y la ola de descontento social que la siguiera, colocando a Europa, y a Alemania, al borde de la temida demagogia de masas. El modelo weberiano para la reconstrucción democrática en la posguerra europea también buscaba, como en Durkheim, la concreción de una comunidad política más allá del liberalismo clásico, pero en su modelo debían interactuar la burocracia, el parlamento, los grupos de intereses y la probabilidad carismática de la institución presidencial, en el marco de una "democracia contratada" de la que intentará ser un ejemplo el constitucionalismo republicano de Weimar. (Juan Carlos PORTANTIERO. "GRAMSCI y la crisis cultural del 900: en busca de la comunidad". Convegno Internazionale di Studi "GRAMSCI e il Novecento", Fondazione Instituto GRAMSCI, Cagliari (Italia), del 15 al 18 de abril de 1997.

[xxxiv] Las analogías organicistas pierden su peso en este esquema y el concepto de acción social cobra centralidad. Para Weber lo que distingue al conocimiento histórico-social es su particular estructura lógica, es decir, su orientación hacia la individualidad por lo tanto el objeto de la sociología no son ya los hechos sociales sino la acción de la cual surgen. Pone de esta manera el acento en la producción de la acción, especialmente en los motivos que le dan sentido y en los efectos o consecuencias que la misma conlleva. La comprensión se sirve siempre de conceptos típico-ideales para determinar el sentido de una acción y poner de relieve sus uniformidades. La tarea será entonces elaborar tipos ideales de conductas que son recurrentes en el comportamiento de los individuos y en el Estado en tanto "complejo de una específica acción humana en común y que subsiste porque determinados hombres orientan su acción por la representación que de él tienen. (Max WEBER *Economía*... p. 12 y 13.)

[xxxv] Para el Weber político, el problema central de la política es el de la eficiencia del poder y no el de la representatividad y esto responde a que, a diferencia de la *filosofía política*, para este sociólogo la relación tampoco es entendida como una relación individual entre los hombres y el Estado. Por el contrario, el rechazo al *contractualismo* parte de entender a la realidad moderna como conformada por grupos e instituciones. Para él, en una etapa de activación de masas y de concentración capitalista, sólo un Estado que encarnara un difícil equilibrio entre lo plebiscitario, lo representativo y lo impersonal constituiría una institucionalidad posible. En este juego, el Parlamento como instancia de lucha y selección de los liderazgos políticos debía convertirse en el órgano capaz de controlar y limitar el dominio que en forma creciente acumula la burocracia manteniendo el monopolio del conocimiento técnico y de la información. Lo que en definitiva sostenía políticamente era la necesidad de un replanteo en las formas de hegemonía burguesa. (Juan Carlos PORTANTIERO. *Los usos...* págs. 12, 13, 20 y 21.) Estas reflexiones políticas también tendrán un lugar en su producción conceptual.

[xxxvi] Weber escribía: "El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya. (...) Se comprende que, en realidad, condicionan el sometimiento motivos muy poderosos de miedo y esperanza: temor de la venganza de poderes mágicos o del dueño del poder, o esperanza de una recompensa en el otro mundo o en éste, al lado de otros intereses de la índole más diversa." (Max WEBER *Economía*... p. 1057)

[xxxvii] El desarrollo aparece, en esta perspectiva, como un proceso único y lineal, constituido por una sucesión de etapas por las que necesariamente atravesarán todos los países. Los procesos desencadenados en los países centrales constituyen el referente de este proceso lineal por el que los países latinoamericanos aun no han transitado en su totalidad.

De estas interpretaciones, surgieron políticas de desarrollo conservadoras centradas en la pretensión de aumentar los niveles de ahorro, de inversión y de producción sin alterar las relaciones de dominación y dependencia entre países. Ellas permiten visualizar cabalmente la estrecha relación que existía entre los enfoques teóricos y las posiciones políticas.

[xxxviii] Todas las teorías sobre el Estado que exponemos al inicio de cada uno de los puntos centrales de este capítulo se desarrollaron teniendo como referente a los países centrales. Tal como propone García Delgado, es posible clasificar los estudios sobre el Estado en nuestras latitudes en tres grupos, asociados a distintas etapas históricas y a su vez a los distintos paradigmas: el estructural-funcionalista con influencia weberiana, el de los teóricos de la dependencia y, finalmente, el de los trabajos que analizan el Estado burocrático-autoritario.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 223

Dos argumentos se han convertido en lugares comunes entre los analistas del Estado locales. El primero plantea, a manera de Faletto, como influye la particular situación en que la relación centro-periferia y de dependencia coloca a los países latinoamericanos y en el papel que debe cumplir el Estado. Porque sostienen que la transformación económica de un país dependiente carece por lo general de una dinámica interna, de modo que los reordenamientos de las economías centrales significan para los países periféricos y dependientes reacomodos drásticos en su modalidad de inserción. Esta situación implicó, en casi todas las circunstancias, un rol importante del Estado en la superación de este tipo de crisis y en la reinserción del país en la economía internacional. Como síntesis sostienen que en América Latina, en cierta medida, al Estado le ha correspondido la función de "instaurar el capitalismo". Enzo FALETTO. "La especificidad del Estado en América Latina" en: *Revista de la CEPAL,* Número 38. Santiago de Chile: Agosto 1989.

El segundo argumento afirma que los marcos de referencia de las ciencias sociales latinoamericanas no constituyen fundamentos sólidos para el análisis sobre el Estado.Daniel GARCÍA DELGADO. *Estado...* s/d. y Enzo FALETTO. "La especificidad...

[xxxix] El *pensamiento pedagógico idealista* y político que acompañó la expansión capitalista hasta las primeras décadas de este siglo también entendía el progreso como crecimiento económico. La acción pedagógica cumplía, en este contexto, una función clave en tanto garantía de homogeneización cultural básica alrededor de valores seculares propios del nuevo orden social. Varias décadas más tarde en un nuevo contexto histórico provocado por la crisis del capitalismo, luego de haber sufrido las guerras mundiales y ante la necesidad de la reconstrucción, los planteos sobre la educación adquirieron un nuevo enfoque. En esta nueva versión de la función de la educación asociada al cambio y a la innovación social se pone el acento sobre los beneficios individuales y sociales medidos ahora en términos económicos. La formación del ciudadano fue sustituida por la formación del recurso humano indispensable para el desarrollo económico.

[xl] Muchos textos utilizan la expresión "recursos humanos" y "capital humano" indistintamente, sin embargo, son dos corrientes que si bien coinciden en la importancia que otorgan a la formación y demás aspectos asociados a la productividad de los trabajadores y al crecimiento económico, se distancian en el papel que le otorgan al Estado en su intervención en la planificación. La primera de ellas sostiene la necesidad de la planificación estatal en la regulación del ajuste entre la educación y los requerimientos del mundo productivo. En cambio la segunda considera que el mercado es el que define las características educativas de la población mediante las retribuciones a la productividad. A pesar de las diferencias ambas corrientes adolecen de un marcado reduccionismo económico en el análisis de la relación entre educación y trabajo.

[xli] A esta corriente se debe atribuir el indudable mérito de haber centrado el análisis en las relaciones entre educación y sociedad, y de haber contribuido a resaltar la importancia de la enorme significación de los sistemas educativos en las estructuras sociales de los países de la región. En sus investigaciones, se destacan los problemas relativos al alcance de la cobertura de la educación más que a la calidad del conocimiento, a los fines, a los métodos o a los sujetos del proceso educativo. Esta posición estuvo estrechamente ligada a la concepción desarrollista y a determinadas técnicas de planificación social, creadas para actuar en forma inmediata sobre problemas de enorme magnitud, razón por la cual su orientación fue especialmente pragmática.

[xlii] Para un análisis detallado de los aportes de los organismos internacionales ver Graciela RIQUELME. *Educación...* págs. 119, 125 y 126.

[xliii] Aunque para Medina ECHAVARRÍA, la educación no fue una de sus principales preocupaciones, sin embargo, su libro "*Filosofía, Educación y Desarrollo*" ocupó un lugar significativo entre las discusiones de los planificadores educativos.

El análisis de Echavarría, parte de la idea de que en los países en desarrollo existían las aspiraciones de mejorar el nivel de vida pero, no se hacía el esfuerzo para conseguirlo. Para este autor, la aspiración individual no estaba refrendada por el sentido de la responsabilidad individual y colectiva. La mejor herramienta para conseguir este sentido de responsabilidad era la educación aunque resultaban imprescindibles aportes externos en este campo para lograr el objetivo, es decir, de los países desarrollados.

[xliv] Un detenido análisis crítico sobre los supuestos del desarrollismo y su conexión con la *Teoría del Capital Humano* se encuentra en Gaudencio FRIGOTTO. *La productividad de la escuela improductiva*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1998.

[xlv] Sin embargo, las categorías empleadas para responder a la nueva temática variarán en cada discurso.

González Casanova, desde una concepción propia, compartía el interés por los fenómenos de la explotación al definir en *"El colonialismo interno"*, al fenómeno de igual nombre como "una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos, distintos".

Bambirra, por su parte, planteaba la necesidad de la crítica a la teoría formal del desarrollo y de la construcción de categorías nuevas de análisis social funcionales, no a una teoría del desarrollo, sino a la explicación de las estructuras de dependencia.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 224

Marini fue otro claro exponente de la problemática que giraba en torno a la pregunta por la dependencia. Desde una concepción marxista analizaba en *"Dialéctica de la dependencia: la economía exportadora"* cómo América Latina se desarrolló en estrecha consonancia con la dinámica del capital internacional. Planteó la diferencia entre situación colonial y situación de dependencia, estableciendo que fue recién con el surgimiento de la gran industria en los centros y la consiguiente división internacional del trabajo que comenzó a gestarse y reproducirse la dependencia. Señalaba que la conformación de economías exportadoras dependientes cumplía una función precisa: la inserción de América Latina en el mercado mundial contribuyendo a desarrollar el modo de producción específicamente capitalista, basado en la plusvalía relativa. Esto es, por medio de su incorporación al mercado mundial de bienes-salario, América Latina aumentaba la plusvalía relativa en los países industriales.

Dentro de la CEPAL misma, se cuestionaba que el subdesarrollo fuera consecuencia de características propias de los países latinoamericanos, que los hubiera llevado a una situación de atraso. Se utilizaba el concepto de dependencia para explicar las relaciones internacionales destacando los factores político-sociales implicados en la situación latinoamericana. Además, señalaban que los grados de diferenciación de la estructura social de los diversos países de la región condicionaban en forma distinta el crecimiento económico, y sostuvieron que no era suficiente remplazar la interpretación "económica" del desarrollo por un análisis "sociológico".

Por su parte, el planteo de Cardoso y Faletto sostuvo que la distinción entre centro y periferia, ya planteada por los desarrollistas, no consistía en una diferencia de grados de desarrollo alcanzados, sino en una diferencia de función o posición en la estructura económica internacional, lo que suponía una relación de dominación. Los autores resaltaban que siempre debía pensarse lo económico en relación con lo social como condición y posibilidad del desarrollo y, también señalaron, la necesidad del análisis concreto de situaciones concretas desterrando así las concepciones que pretendían trasladar con éxito tanto el análisis como el modelo en sí de desarrollo, desde los países centrales postulándolo como el camino a seguir.

[XLVI] La mayor dificultad que se nos presentó, en el análisis de esta corriente, fue encontrar un planteo concreto sobre cuáles serían las funciones que la educación debe cumplir dentro del proceso de desarrollo. Sin descartar la posibilidad de que exista material sobre el tema, desconocido para nosotros, se puede plantear, por lo menos, el interrogante acerca de por qué la ausencia de este planteo y si esto se debe a la preocupación mayor que existía por la problemática económica en sí o, tal vez, al hincapié que hacen los autores sobre el análisis de situaciones concretas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 225

CAPÍTULO 3

Estado, educación y trabajo en el escenario de los `90: una lectura crítica

¿Qué es el neoliberalismo? Un programa de destrucción de las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado. Utopía, en vías de implementación, conducente a una explotación sin límite.[113]

El debate sobre las relaciones entre Estado, Educación y Trabajo en las últimas dos décadas ha girado en torno al eje: transformación de los modelos de producción, nuevas competencias, empleabilidad, ciudadanía y calidad de la oferta educativa.

Pueden distinguirse tres visiones en la discusión. Dos coinciden en otorgarle a la educación un lugar privilegiado en la dinámica social, colocando a los sistemas educativos, por diferentes razones en el centro de muchos de los males que aquejan a las sociedades modernas. Y, bajo la misma lógica, como el espacio en que ellos pueden ser resueltos, si son sometidos a serie de cambios.

Acentuando las diferencias entre estas dos posiciones diremos que una de ellas enfatiza las funciones políticas asignadas a la educación y la otra, las funciones productivas.

En la primera, la formación ciudadana, el ejercicio de los derechos y obligaciones en una organización democrática, es el objetivo fundamental de la educación en general. Esto es, proporcionar a todos, pero especialmente a quienes se encuentran en desventaja, los elementos necesarios para que aquello sea posible. Estos elementos son: conciencia, motivación y capacidades intelectuales que permitan a los individuos articularse en espacios colectivos con el objeto de peticionar por sociedades cada vez más igualitarias y, por lo tanto, ejercer los derechos de ciudadanía. Entonces, la función primordial de la educación es brindar herramientas para actuar en el terreno que los derechos políticos abren a través del sufragio universal.

En esta perspectiva, es además imprescindible la implementación de políticas compensatorias que tiendan a igualar los puntos de partida adversos de los sujetos provenientes de los sectores más desfavorecidos de manera que al momento de ingresar al mercado de trabajo se encuentren en igualdad de oportunidades para luchar por los puestos de trabajo que resultan escasos en un contexto de reestructuración de los modelos productivos.

Paralelamente, la educación debería cumplir otros propósitos tendientes a insertar a los jóvenes en el mundo adulto en distintos ámbitos profesionales. Desde este punto de vista, formación ciudadana y formación profesional no son contradictorias, es más, las competencias que exigen los nuevos paradigmas productivos son cada vez más coincidentes con las necesarias para el ser ciudadano. Lo que pondría fin a la dicotómica discusión entre ambos tipos de formación.[114]

La segunda visión, concibe a la educación como preparación de los individuos para su ingreso al mercado de trabajo. Aunque no desatiende otros propósitos, la formación para el trabajo, considerada parte de la inversión en capital humano, es la función por excelencia de los sistemas educativos. Entonces, educar sería, primordialmente, transformar a los individuos en empleables. Esto es, dotados de las capacidades que exige el mercado de trabajo en la actualidad. Lo que, desde una perspectiva individual, implica poder acceder al mercado de trabajo y, desde una perspectiva social, disponer de la mano de obra calificada que requieren los nuevos modelos de producción flexible. Así, la educación contribuye al aumento de productividad que requieren los países para insertarse en un mercado mundial cada vez más competitivo lo que permitirá aumentar el producto bruto y disminuir la pobreza.

Las dos perspectivas iniciales valorizan la educación como medio para mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de todos los sectores de la población. Algunos autores señalan que esto es una de las transformaciones más importantes de fin de siglo: la escuela se coloca nuevamente en el centro en el debate sobre la posibilidad de las sociedades de hacer prevalecer las tendencias hacia la integración y la cohesión.

La tercera de las posiciones surge de diversos puntos de vista críticos sobre el papel de la educación y el trabajo en un contexto de políticas neoliberales. Ellos parten de una cruda lectura sobre la realidad de los marginados de los sectores pujantes de la economía, tanto en el primer mundo como en los países de América Latina. Precisamente critican este retorno a la centralidad de la escuela en tanto estrategia ideológica que desvía la atención de la única esfera que puede, realmente, fundar un modelo social alternativo, esto es, la producción y distribución de los bienes materiales.[I]

Consecuentemente, las tres posiciones tienen perspectivas distintas sobre la educación en tanto asunto de Estado y sobre el funcionamiento de la economía y de los sistemas educativos.

Si bien, lo sustancial de estas ideas fue abordado en el capítulo precedente, aquí prestaremos atención a las reformulaciones, que en las dos últimas décadas, se han desarrollado y sólo las expondremos sucintamente sin entrar en las mutuas polémicas. [II] Sólo diremos que resulta indiscutible que a partir de la crisis económica de los setenta, en la mayor parte del mundo comienza a imponerse el enfoque neoliberal sobre una diversidad de temas, pero especialmente sobre el Estado y el funcionamiento de la economía. Esta propuesta se expresó en el discurso público en términos económicos, tanto en su versión hegemónica en los países centrales, como en la latinoamericana. No obstante las transformaciones del capitalismo

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 226

dieron lugar a un retorno al tema del Estado desde las perspectivas conservadoras, también lo hicieron desde las teorías críticas, aunque no sean estas las más conocidas últimamente.

La crisis que se vivió desde la década del '70 llevó a un replanteo sobre el tema del Estado. Varias son las explicaciones que se ensayaron. Algunas, consideran que esta crisis es resultado del agotamiento de los procesos productivos dominantes en el período anterior de auge capitalista. Otras, sostienen que se debe a la contradicción que generó el Estado Social entre el logro de la legitimidad, con la expansión ad infinitud de la respuesta a las demandas colectivas y con el freno a la inversión productiva que significaban el sistema impositivo y la política salarial. Y por último, las que plantean que se debió a la crisis fiscal del Estado, esto es, la situación generada por la socialización de los gastos versus la acumulación privada, pero en este caso, entendida como crisis de una forma histórica específica de la dominación de clase y de la acumulación. Los distintos diagnósticos sobre la crisis conducen a distintas concepciones sobre el tema que aquí nos interesa.

1. Estado, reestructuración capitalista, ciudadanía y empleabilidad

Con miras en nuestro proyecto, resulta pertinente recuperar los planteos sobre la reestructuración capitalista porque en el centro del debate, además de los temas relacionados a los nuevos requerimientos productivos y educativos también se encuentra la discusión sobre el Estado entre tres corrientes: *los regulacionistas* (Boyer, Coriat y otros), su desprendimiento *la escuela de la reformulación* (Hirsch, Jessop) y, los críticos a ellas, *la corriente de la lucha de clases* (Holloway, Picciotto, Bonefeld y otros).[115]

1.1.Los regulacionistas y la Escuela de la Reformulación

Desde la década de los `80 la explicación centrada en el agotamiento de los modelos productivos generó polémica acerca de la crisis y el futuro de los modelos de producción y de industrialización, punto que se ha vuelto central en el debate actual. En él la *teoría de la regulación* tiene una fuerte impronta, no porque avance sustancialmente en los desarrollos sobre el Estado hasta aquí expuestos, sino por su fuerte presencia en los medios académicos en la actualidad. Aunque el *Regulacionismo* es sobre todo una conceptualización de alcance medio y los fundamentos en los que se sostiene son escasos y menos rigurosos que los que hemos analizado, resulta evidente que la implantación de esta teoría ha acompañado durante los últimos años las investigaciones en la comunidad académica.

El *modelo de producción* es el concepto síntesis de la *teorización regulacionista francesa* actual que se inició desde fines de la década de los setenta y se fue refinando teóricamente en los ochenta.[III] Esta teorización ha seguido una trayectoria especial. Empezó con conceptos de una declarada inspiración *marxista*, como es el de *regímenes de producción*, esto es, la articulación entre producción y consumo y el de *modos de regulación*, o sea las instituciones que permiten esta articulación.[IV] Para culminar a fines del siglo XX con el concepto de *modelo productivo*. Este camino no ha estado exento de tropiezos y oscuridades.

Tal como sostiene Astarita:

"A partir de la idea (de la escuela de la regulación) de variadas estrategias de acumulación, cada una de las cuales alcanza la estabilización mediante un particular modo de regulación (cuya forma de operar a menudo se analiza en los términos de la teoría gramsciana de la hegemonía) se sostiene que el mundo está entrando en un nuevo régimen llamado posfordista".[116]

Recientemente, dentro de esta perspectiva, apareció el concepto de *Modelo Industrial*, entendido como el proceso de estabilización estructural y de la regulación, que hace coherentes el crecimiento económico de las empresas con las propias instituciones reguladoras.

En síntesis, el objetivo del *Regulacionismo* ha sido dilucidar las articulaciones entre producción, consumo y Estado en una versión *institucionalista* de la economía.[V] Se trata, en general, de explicar cómo son posibles los períodos prolongados de estabilidad en el capitalismo, a pesar de sus contradicciones y, en particular, de dar cuenta de las causas de la gran crisis actual y las tendencias de su transformación. Aunque en el regulacionismo el modelo ideal no adquiere la claridad y formalización característica de los *neoclásicos*, se advierte claramente la preocupación por alcanzar la estabilidad.

Hay que señalar, que explícitamente el regulacionismo no utiliza el concepto de equilibrio (pues de hecho lo substituye por una noción más laxa como el de desarrollo estable, que no supone ausencia de contradicciones ni de conflictos). Además, la dinámica estructural (relación entre modo de regulación y régimen de acumulación, que recuerda, sin ser igual, a las versiones marxistas estructuralistas de base superestructura) se explica no por la acción colectiva sino por sus desajustes. Entonces, en esta teoría la regulación es entendida como la forma en que una relación social se reproduce a pesar de su carácter contradictorio. Desde este punto de vista, recordando al *funcionalismo*, hay reproducción porque hay normas y valores interiorizados más mecanismos institucionales.

Es innegable que el regulacionismo no es principalmente una teoría sobre el proceso de trabajo sino sobre la forma de cómo se logra, en períodos largos, la evolución estable entre producción y consumo. Tampoco es una teoría sobre la acumulación del capital, en todo caso ésta queda subordinada al régimen de acumulación y éste no se explica sin el modo de regulación. Por ello, la conceptualización se enriquece y nos lleva a los puntos centrales de la relación entre educación y trabajo, si nos enfocamos en los planteos sobre las instituciones

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 227

reguladoras dado que fundamentalmente es una teoría de las instituciones que posibilitan aquél tipo de evolución.

Así, el régimen de acumulación comprende una relación mercantil con su norma de consumo; y, una relación salarial o conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que regulan el uso del trabajo asalariado y la reproducción de los trabajadores. Al interior del proceso de trabajo la relación salarial implica una disciplina vinculada a una organización, y a ciertas jerarquías, calificaciones y movilidad. Es decir, supone una relación de explotación, pero normada, por ejemplo, por la contratación. También supone la reproducción de la fuerza de trabajo, con su norma de consumo y, finalmente, una gestión estatal de dicha fuerza de trabajo.

Los regulacionistas también han sido autocríticos y han reconocido insuficiencias en su teoría, tales como, tener una visión economicista del Estado, reduciéndolo a instituciones de regulación de la relación salarial y del crédito; el no haber profundizado en el aspecto político estatal, en particular en el fenómeno del neocorporativismo; y por último, haber descuidado la base técnico material de la producción y sus transformaciones.

Además, hay muchas críticas adicionales apuntadas por otros autores que se han acumulado con los años. De la Garza sostiene que la lógica implícita en esta teoría sobre los modelos adolece de los problemas del estructuralismo (los agentes no tienen un claro lugar en la teorización); del universalismo (no se incorpora de manera satisfactoria el análisis de las situaciones concretas); del racionalismo (la reducción de los sujetos a entidades económicas se sostiene en el supuesto de la acción racional); y la existencia de valores implícitos como la búsqueda de equilibrio o de estabilidad. Para el regulacionismo, la lucha de clases es un proceso de creación de instituciones que actúan de reguladoras entre las instancias de la producción y el consumo, que están en el centro de las contradicciones del capitalismo. Y dado que los modos de regulación del pasado ya no aseguran la coherencia económica y social del sistema, las luchas, junto a los cambios e innovaciones, buscarán imponer nuevas reglas de juego que, en última instancia, resultarán nuevamente funcionales a la reproducción capitalista. Como puede observarse, con un claro tiente funcionalista las crisis son entendidas como disfunciones del sistema.

Sintetizando, hay un fuerte *estructural-funcionalismo* en el planteo de la relación entre régimen de acumulación y modo de regulación. También se subsume la lucha de clases al funcionamiento de las instituciones. Y, aunque se utiliza la información histórica, la idea de totalidad es la de modelo teórico a ser aplicado en la explicación. En lugar de la noción de totalidad concreta que exige ser reconstruida en cada ocasión. De este modo, la teoría resulta mistificadora de la gran derrota sufrida por la clase obrera y de la ofensiva del capital que son vistos como casi naturales por los desequilibrios entre modo de regulación y régimen de acumulación.

Por otra parte, para muchos de sus críticos todavía no queda claro que el fordismo haya terminado y, por tanto, los cambios laborales actuales adquieren caracteres menos dramáticos en lo conceptual: la rentabilidad simplemente se habría restaurado con mayor intensificación del trabajo, con desregulación, con retracción salarial y con subcontratación internacional.

Tratando de superar las limitaciones señaladas y tomando como cimientos los conceptos de fordismo y posfordismo[VI] propuestos por los regulacionistas, autores como Hirsch J. y Jessop, B., en la denominada *teoría de la reformulación* se proponen analizar la articulación entre los cambios en las relaciones de producción, la acumulación y las formas del Estado. Así, como explica Bonelfeld:

"[…] van a plantear la construcción de un concepto intermedio de Estado: el Estado fordista y el Estado posfordista, como modos distintivamente diferentes de dominación capitalista. Se trata de la conceptualización de una articulación compleja y contradictoria de un tipo distintivo de producción y de realización del valor (régimen de acumulación) y de las formas correspondientes de regulación/dominación hegemónica y social."[117]

El esfuerzo que ensayan, pretende construir un determinismo sin reduccionismo, esto es, tratan de dar cuenta de lo concreto como producto de una articulación específica de estructura, acciones y estrategias, como expresión de un complejo específico de condiciones sociales, tecnológicas, político institucionales e ideológicas, es decir, en términos que recuerdan a Poulantzas, como la articulación específica de las instancias política, económica e ideológica. Retomando el planteo althusseriano el concepto de estrategia remite para estos autores a un proceso sin sujeto, no a la acción entendida como acción racional. Si las crisis son sólo momentos de recomposición, y dado que el capitalismo ha impuesto sus tendencias sólo resta encontrar las instituciones que permiten negociar, restablecer pactos, en definitiva, encontrar un nuevo pacto entre capital y trabajo.

El Estado, en este contexto es entendido como totalización de un conjunto de compromisos entre diferentes sectores sociales, ya que el desarrollo de las formas y funciones del Estado se conceptualiza como correspondiendo (en tanto estabilidad relativa) a un régimen de acumulación. Es al interior del Estado donde se condensan y homogeneizan las formas regulativas y en donde se realiza su operación.[118] Estas formas regulativas son segmentos de los aparatos de Estado, o también denominadas correas de transmisión regulativas, realizados por la fracción hegemónica del capital al interior del bloque en el poder (el lector podrá reconocer fácilmente la filiación de estas ideas en los autores ya tratados). Estas formas regulativas a cargo del Estado aseguran un proceso coherente de reproducción social que el capital por sí mismo es incapaz de organizar.[119] La regulación es en definitiva una forma de socialización, una forma de penetración gradual del Estado en

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 228

la sociedad para recomponer la desintegración social salvaguardando los intereses que el capital tiene en este proceso.

Las propuestas de la *teoría de la reformulación* también han sido objeto de severas críticas por otros autores *neomarxistas* enrolados en la *corriente de la lucha de clases* o también denominada la *escuela lógica del capital*.[VII] Fundamentalmente, se señala que a pesar de los intentos no logran incorporar realmente la lucha de clases como un concepto con fuerza explicativa recayendo en visiones estructuralistas y voluntaristas sobre el Estado.

1.2. La CEPAL de los `90: la educación y el conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad

Frente al retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países latinoamericanos en el ámbito económico y social en los años ochenta, por lo cual se acuñó el término de "década perdida" en materia de desarrollo, la CEPAL de cara a los años 90, planteaba que la tarea primordial y común a todos los países de América Latina y El Caribe era la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente igualdad social.[VIII]

Los planteos de la CEPAL hacían hincapié en que en esta tarea el aspecto pragmático de la educación era fundamental, pero no se debía dejar de lado su papel como generadora de responsabilidad social, lo que implicaba que los valores y el contenido ético de la educación eran también de la máxima importancia. En definitiva, se apeló explícitamente al ideal clásico de virtud como la meta a la que debe tender la educación en sociedades basadas en el conocimiento.

En sus diagnósticos, los principios que guiaban las políticas educativas que lograban el éxito eran comunes en los diferentes casos nacionales: niveles altos de calidad, respeto y valorización de los docentes y una estrecha articulación entre el Sistema Educativo y las empresas o asociaciones de empresas. Por lo tanto, la propuesta fue resaltar la necesidad de una estrategia para impulsar la transformación de la educación y la capacitación, por un lado, y para aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, por el otro. Todo esto apuntando a formar una moderna ciudadanía vinculada a la democracia, equidad y a la competitividad internacional de los países.

Así queda planteado que los objetivos eran: la ciudadanía en el plano interno y la competitividad en el externo. Los criterios para lograr estos objetivos eran la equidad y el desempeño con calidad y los lineamientos de la reforma institucional necesaria: la integración nacional y la descentralización.

La propuesta colocaba a la educación y al conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas.

En el ampliamente difundido documento de la CEPAL titulado *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* se señalan y describen siete ámbitos de política. El primero enfatiza el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales.

La superación de dicho aislamiento se consideraba la fuente más fértil de dinamismo y cambio en cada subsistema y en las relaciones entre todos ellos. Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica.

A modo de síntesis, podemos señalar que esta visión que enfatiza las funciones políticas del sistema educativo, asignándole un lugar privilegiado en el contexto de sociedades democráticas, hunde sus raíces en muchas de las consignas por la igualdad que las democracias liberales consolidaron en las últimas décadas. Fundamentalmente, en los países centrales con los Estados de Bienestar y, en una versión bastante más disminuida, en América Latina.

Aunque, la fusión de liberalismo con democracia parecía un hecho consumado e irreversible, luego de la crisis de los `70 comenzaron a permear el debate, sobre educación, trabajo y Estado, otros diagnósticos surgidos del ataque a la forma de Estado implicada en las políticas keynesianas que fue tomando el nombre de *neoliberalismo.* Poco a poco fue ganando terreno la visión que mantiene el énfasis en las funciones productivas para los sistemas educativos, que ya le había sido asignada por la *Teoría del Capital Humano*, apoyándose fuertemente en una crítica a los servicios sociales del Estado.

1.3. El enfoque neoliberal: modernización productiva y redimensionamiento del Estado

Las perspectivas neoliberales sobre el Estadose sostienen en las explicaciones sobre la crisis del capitalismo que asoman a partir de los setenta como contradicción del Estado Social.

Tal como afirma Borón:

"una vez agotada esta época de oro [que tuvo lugar entre la crisis de 1929 y la crisis del petróleo] los intelectuales y la clase política de la burguesía no tardaron en percatarse de los perjuicios que la democracia de masas ocasionaba al capitalismo, y de inmediato surgieron voces quejumbrosas proponiendo superar la perversa combinación de estancamiento con inflación[IX] mediante significativos recortes en el ejercicio de la democracia política, o el liso y llano sacrificio de algunas conquistas en aras de la continuidad del proceso se acumulación."[120]

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 229

Las versiones más enconadas del neoliberalismo conciben al Estado como la totalidad del problema que generó la crisis, esto es: un sano cuerpo capitalista está siendo oprimido por un Estado ineficiente, deficitario e hiperdimensionado. De esta manera ganaron terreno durante las dos últimas décadas las propuestas de desmantelamiento, reducción e implantación de un Estado mínimo.

Pero más allá del discurso generalizado la propuesta *neoliberal* sobre el Estado está muy lejos de constituir sólo recetas técnicas que guiaron las reformas de redimensionamiento y privatizaciones, por el contrario, contiene en diferentes grados de elaboración, una teoría política sobre la organización del Estado, su naturaleza, sus funciones y el papel que la ciudadanía debe desempeñar. Especialmente, el de importantes sectores del trabajo asalariado excluidos de la producción y el consumo, y el de las fracciones del capital que no logran adaptarse a las cambiantes circunstancias del mercado que las nuevas tecnologías y formas de organización de la producción le imprimen.

La fatal sobrecarga de demandas sobre el Estado y el recalentamiento de la economía son identificados como los problemas a atacar, ya que los excesos democráticos paralizan al mercado y las sociedades se transforman en ingobernables. La democracia sólo es posible y viable mientras no sea disfuncional al proceso de acumulación. Además, este diagnóstico no se olvida de los países dependientes, es precisamente en ellos donde los sectores populares fueron poco moderados en sus demandas y los sectores gobernantes extremadamente demagógicos en las concesiones.

Frente al contexto conflictivo entre el Capital y el Trabajo, desde la estrategia conservadora se visualiza como objetivo, para dar solución a la crisis, revertir la correlación de fuerzas favorable al sector asalariado y el proceso redistribucionista característicos de la época del Gran Pacto.

Las estrategias utilizadas por las propuestas neoliberales, ampliamente conocidas a esta altura, implican entonces apuntar directamente a las instituciones del Estado keynesiano: el pleno empleo, el salario y la intervención estatal en la regulación de los ciclos económicos.[X] Éstas serían las responsables de haber introducido rigideces en el desarrollo económico y disminuir la productividad del trabajo.

Los principales instrumentos de la estrategia neoliberal son: la privatización, la desregulación, la descentralización, la flexibilidad laboral y la focalización de las políticas sociales.[XI]

Para esta propuesta, Estado y mercado son dos sistemas sociales diametralmente opuestos y cada acto de intervención del Estado representa un acto de limitación de la libertad individual. El diagnóstico *neoliberal* está acompañado por la retórica neoconservadora estadounidense sobre la crisis moral y cultural. El sistema de seguridad social instaurado durante el keynesianismo ha debilitado la responsabilidad individual y la cultura del esfuerzo y los deberes. Estos diagnósticos han impulsado fuertemente las políticas de educación y trabajo de las últimas décadas, especialmente en los países latinoamericanos.

La *crítica neoliberal a los servicios sociales del Estado*, entre ellos la educación, da lugar durante los `90 a un diagnóstico sobre los aspectos que deben atacarse para solucionar la crisis fiscal que afecta al Estado desde hace 20 años. En él, se señala que debe prestarse especial atención al paternalismo, a la ineficiencia y al corporativismo[XII] que, para esta perspectiva, caracterizan el funcionamiento de las instituciones públicas.[121]

Las reformas educativas que se implementaron en la mayoría de los países latinoamericanos se edificaron sobre este diagnóstico y se presentaron como la única salida posible a la crisis del sector educativo.

En nuestro país, la propuesta educativa neoliberal, que amalgamó a diversos actores[XIII], identificó una serie de puntos como objetivos centrales para la reforma del Estado Docente, ellos eran: la burocratización, la excesiva centralización, la baja creciente de la calidad y el desarrollo inequitativo del sistema.[XIV] En términos generales en cuanto a la escolaridad pública, las propuestas *neoliberales* sostienen que, por falta de estímulo, no atiende las necesidades del mundo productivo. La red escolar debería estar sujeta a las reglas del mercado, de modo que directores y docentes tengan interés en formar "ganadores" y la oferta educativa que brinden debería ser juzgada por los consumidores, es decir, padres y alumnos, en función de la calidad del producto, esto es, por el éxito que sus egresados tengan en la vida económica y social. La libre elección de los establecimientos educativos se transforma en un requisito indispensable de la propuesta al igual que la producción de información sobre los procesos educativos a través de la evaluación. La idea fácilmente reconocible tras esta propuesta es que la libre elección de los individuos optimizará el sistema en contraposición a la coacción estatal. A su vez la competencia que implica el funcionamiento de mercado es el mejor medio para promover la eficiencia, esto es calidad y bajo costo.[122]

En lo que atañe a la capacitación laboral, acorde con el pensamiento neoliberal que asigna al sector privado el atributo de óptimo asignador de recursos, se parte del supuesto de que dicho sector puede ser el mejor y más efectivo agente de formación. En las condiciones más favorables, las empresas pueden entrenar a su personal en el menor tiempo posible para puestos de trabajo existentes. Su personal, afirman los autores, conoce la tecnología y tiene la maestría para enseñarla. Sin embargo, reconocen que en los hechos la capacidad tanto cuantitativa como cualitativa del sector privado está limitada por el grado de desarrollo y naturaleza de la economía. Por estas limitaciones, se requiere una acción continua por parte del Estado para asegurar una adecuada oferta y calidad de la formación. Pero esta acción es concebida como una función subsidiaria que apunta a mejorar la capacidad de empresarios e instituciones privadas como oferentes de formación para el trabajo.[123]

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 230

Partiendo de esta noción se planteó la crisis del modelo monopólico –o casi monopólico– de las instituciones nacionales de formación profesional y se abrió un proceso de crítica y revisión de las formas de acción pública en este campo. Las objeciones fundamentales a los modelos vigentes de la formación profesional de la región postulaban que era una oferta burocratizada, rígida y con escasa relación con el mercado laboral. Aquellas instituciones respondían a la falta de una mano de obra calificada para la incipiente industria nacional surgida del proceso de sustitución de importaciones. Pero en los diagnósticos actuales ese es un panorama inverso al presente, donde la demanda de recursos humanos superaba a la oferta, donde el problema no era la creación de plazas laborales sino la provisión de calificaciones a los recursos humanos que iban a emplearse.[124]

1.4. Renovados enfoques de la Teoría del Capital Humano: el discurso de las competencias y la empleabilidad.

En este apartado, nos interesa focalizarnos sobre las nociones que portan los diagnósticos *neoliberales* acerca de la relación entre el sistema educativo, el mundo de la producción y el rol del Estado.

Durante los `90 las nociones que hemos presentado sobre el Estado se amalgamaron con las interpretaciones sobre la globalización, el surgimiento de una sociedad del conocimiento[XV] y los cambios en el mundo productivo. En el ideario hegemónico, el conocimiento y la información estarían reemplazando a los recursos naturales y al dinero como variables claves en la generación y distribución del poder en la sociedad.[125] Desde esta perspectiva, si bien el conocimiento siempre fue fuente de dominio, hoy, sería la primordial. Paralelamente, las sociedades contemporáneas se caracterizarían por encontrarse en el paso de formas de organización del proceso de trabajo tayloristas hacia nuevas formas denominadas de producción flexible o posfordismo.[XVI]

Para conocer cómo ambas tendencias impactan en materia de formación laboral, resulta fundamental comprender tanto las características de la organización del proceso de trabajo taylorista-fordista como así también las transformaciones que en las formas de organización vienen registrándose.[XVII]

Tanto en los países desarrollados como en nuestro continente los primeros análisis sobre el tema eran muy optimistas y se referían al potencial democratizador de estos procesos porque tenían una noción bastante idealizada sobre las formas de producción y distribución del conocimiento.[XVIII]

Pues bien, esta perspectiva lejos de poder ser rotulada como ingenua se afinca en los postulados de la *Teoría del Capital Humano* , analizados en el capítulo precedente. Ellos proponen explícitamente que la educación es una variable muy importante, tanto a nivel individual como social, por su impacto sobre la competitividad y la equidad tal como sostienen también los enfoques que estamos analizando.

Pero además de esta gruesa similitud, varios son los conceptos claves que se utilizan en las nuevas versiones de aquella teoría para la superación de la crisis y el paso a la producción flexible; los más importantes son: ajuste, flexibilidad, empleabilidad, competencias y gobernabilidad.

Ahora bien, para los renovados enfoques de la *Teoría del Capital Humano* que surgen en los `90, por ajuste se entiende la manera de equilibrar las situaciones de inflación, déficit público y la falta de competitividad; las políticas de ajuste tienen como objetivo crear las condiciones para que la flexibilidad de la producción sea posible. En cuanto a la flexibilidad en relación a la fuerza de trabajo se refieren principalmente a dos dimensiones: las rigideces jurídico-institucionales (legislación laboral y la representación sindical) y la capacidad de adaptación fácil y rápida a condiciones de trabajo y exigencias de cualificaciones constantemente nuevas y cambiantes. Es en relación a este último aspecto que el concepto de competencias cobra entonces vital importancia junto al de empleabilidad y gobernabilidad.

Pero veamos con mayor detenimiento cómo estas nociones se integran en el cuerpo conceptual de la propuesta.[XIX]

En el tema que en esta investigación nos interesa, el diagnóstico parte de considerar que el núcleo duro del problema del desempleo juvenil en América Latina, que atañe predominantemente a las poblaciones pobres, es el denominado desempleo estructural, definido por la existencia de brechas fundamentales entre las competencias laborales de los jóvenes que ingresan a los mercados de trabajo y aquellas que son requeridas por los sectores productivos. El mantenimiento de estas condiciones es un factor determinante en la reproducción de la exclusión social y en la profundización de graves segmentaciones sociales que tarde o temprano pueden poner en peligro los logros alcanzados por el crecimiento económico.[126]

En este diagnóstico, se asume que el concepto de estabilidad laboral comienza a ceder lugar a una visión de trabajadores flexibles, lo que automáticamente implica para esta concepción trabajadores más y mejor calificados, con capacidad para asumir reconversiones rápidas y asegurar de tal modo y por sí mismos la estabilidad, no en un puesto de trabajo sino en el mercado de empleo. Consecuentemente y dado que la seguridad social está en crisis, se plantea que una formación adecuada constituye el mejor seguro contra el desempleo.[127] Son entonces los conceptos "calificación" y "competencia laboral" los que encarnan las diferencias entre la formación asociada al modelo taylorista-fordista y la formación asociada a los nuevos patrones productivos.[128]

Los cambios a los que se asiste en las formas de producción han determinado, a su vez, nuevas formas de concebir el concepto de formación. A diferencia de la etapa anterior, en que la formación estaba orientada a la calificación de trabajadores

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 231

para puestos de trabajo específicos, se apunta a una formación para el desarrollo de competencias que respondan a las exigencias de los nuevos modos de producción.

Precisamente, la calificación está definida por la *capacidad potencial* para desempeñar las tareas correspondientes a un puesto de trabajo, estipulado externamente, por una organización sociotécnica determinada, en tanto la competencia, parte de un objetivo o resultado a alcanzar para lo cual es necesario desarrollar una *capacidad real* para concretarlo.[129] Así, la noción de competencia[130], tal como es usada en relación al mundo del trabajo, se sitúa a mitad de camino entre los saberes y las habilidades concretas; la competencia es inseparable de la acción, pero exige a la vez conocimiento. Son entonces un conjunto de propiedades de los trabajadores en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica.

Lo anterior implica que la competencia no proviene de la aprobación de un currículum escolar formal, sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas. Este conocimiento necesario para la resolución de problemas no es mecánicamente transmisible; algunos autores lo llaman «conocimiento indefinible» y es una mezcla de conocimientos tecnológicos previos y de experiencia concreta que proviene fundamentalmente del trabajo en el mundo real.

De este modo, las competencias, como conjunto de propiedades inestables que deben someterse a prueba, se oponen a las calificaciones, que eran medidas por el diploma y la antigüedad.

Referenciando aún más estos conceptos en el mundo del trabajo, y particularmente desde el empleo en mercados de trabajo difíciles con niveles altos de desempleo, se distinguen distintos niveles de competencias.

a) Las competencias de empleabilidad, o sea aquellas necesarias para obtener un trabajo de calidad y para poder reciclarse siguiendo los cambios. Estas pueden resumirse en habilidades básicas tales como:

- la capacidad de expresión oral y escrita, matemática aplicada (como capacidad de resolución de problemas),
- capacidad de pensar (abstraer características cruciales de los problemas, decidir sobre ellos y aprender de la experiencia).

Estas competencias requieren una enseñanza sistemática y gradual.

b) Se agregan a las anteriores:

competencias relacionadas al uso de recursos (tales como trabajo, dinero, tiempo, materiales y equipos) para lograr objetivos;

competencias interpersonales (trabajo en grupo, enseñar y aprender, liderar, negociar, atender clientes, manejar la diversidad cultural);

- competencias de comunicación (identificar, adquirir y evaluar información, comunicarla a otros).
- competencias sistémicas (aproximarse a la realidad en su complejidad de relaciones y no como un conjunto de hechos aislados);
- competencias tecnológicas (conocimiento y uso de tecnologías usuales).

A estas competencias debe sumársele por un lado la necesidad permanente de aprendizajes teórico-práctico-técnicos en un amplio grupo de ocupaciones calificadas. La electrónica, la electricidad, la mecánica son sólo algunos ejemplos de saberes técnicos que deben ser aprendidos en contextos relativamente sistemáticos y que son necesarios en muchas ocupaciones. Y en otro orden, la contabilidad, el cálculo de costos, la gerencia, la comercialización, implican conocimientos que no surgen sólo de la formación general y el aprendizaje en el trabajo. Al mismo tiempo, el concepto de competencia condensa la idea de que la realidad dinámica de la era posfordista exige que:

"la educación técnico-profesional, además de desarrollar en los alumnos determinadas habilidades técnicas (que no son necesariamente las mismas de la época anterior), y de transmitir algunos conocimientos (que con gran rapidez pierden vigencia) debe ante todo cultivar en los educandos unas estructuras de pensamiento (habilidades intelectuales) y potenciar sus capacidades personales de tal manera que puedan aprender continua y permanentemente".[131]

De lo anterior, se desprende que las competencias así definidas son amplias y flexibles, y se incorporan a través de distintas experiencias sociales, familiares, escolares y laborales. Además, no son patrimonio del puesto, sino que son atributos del trabajador; entonces ellas incorporan elementos individuales y sociales que en cada trayectoria se relacionan de manera única.

La definición misma de las competencias, y obviamente su aprendizaje, exigen entonces, acuerdo y colaboración entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo y se adquieren en trayectorias que implican una combinación de educación formal, aprendizaje en el trabajo y, eventualmente, educación no formal.

En síntesis, tal como sostuvo siempre la *Teoría del Capital Humano* la formación de la fuerza de trabajo resulta un aspecto crucial en las nuevas formas de organización del trabajo, pero en este nuevo contexto la "lógica de las competencias" ha pasado al centro de la escena. Paralelamente, la idea de competencias entraña que lasnuevas formas de organización implican nuevas demandas para el Sistema Educativo.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 232

En las amplias discusiones sobre estas nuevas demandas durante los `90, participaron los más variados sectores económicos, sociales, laborales y educativos; así, la formación profesional constituyó un capítulo importante del debate entre gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de empleadores y de trabajadores. Tal como analiza David Wiñar, El Banco Mundial estableció la agenda[132] que con mayor o menor devoción (y con financiamiento de organismos multilaterales de crédito), adoptaron varios países de la región.

Siguiendo a este autor, la propuesta para asegurar las calificaciones que requiere una economía y garantizar objetivos de equidad, requiere:

- fortalecimiento de la educación primaria y secundaria;
- estimulación del sector privado de capacitación;
- mejora de la eficiencia y eficacia del sistema público de formación;
- utilización de la formación como un complemento de estrategias de equidad (programas de promoción del empleo, de la productividad e ingresos de sectores en desventaja, etc.).

Ciertamente, con estas nociones se complementa el diagnóstico que desarrollamos en el apartado anterior sobre la función de los sistemas de formación y de las cuales partieron las recomendaciones sobre los contenidos de las políticas de capacitación y educación aplicadas en el continente y en la Argentina. En el nuevo contexto productivo, aquellos sistemas debían ser diseñados al tenor de que transfirieran competencias altamente flexibles y provistas del mayor grado posible de adecuación a las condiciones presentes de los mercados de trabajo y a la evolución previsible de esas condiciones. En su punto óptimo, deberían ser competencias que permitieran reconversiones y recalificaciones rápidas.

Este nuevo modelo implicaba otros cambios profundos en el concepto mismo de formación. Al reemplazo de las cualificaciones por las competencias debemos agregarle las vinculaciones que se establecen con el sistema de relaciones laborales. Tal como mencionamos, el ideario contempla que el mejor seguro contra el desempleo es una formación adecuada. De este modo posibilidad de inserción laboral y remuneración quedan nuevamente atadas, por lo menos en el plano discursivo, al igual que la relación planteada por la *Teoría del Capital Humano.* Eso sí ahora con nuevos términos, ya no referenciados en las titulaciones sino en la experiencia, los niveles y tipos de formación.

En la misma tónica de remozar nociones, se tratan aquellas que generan resistencias en amplios sectores educativos. Así, con un nuevo lenguaje que las transforma en potables, las ventas de servicios de las instituciones de formación no son centralmente, una nueva fuente de financiamiento para instituciones que son abandonadas por el financiamiento estatal, sino más bien, fórmulas que se ensayan para acercar a las escuelas y centros a la realidad del mundo productivo. En esta vinculación propuesta, entre el mundo educativo con el mundo del trabajo, cobra vital importancia pasar de un planificación de la formación basada en la oferta a una basada en la demanda. Las clientelas de las diferentes unidades educativas no son ya tan sólo agregados de individuos que apelan a sus servicios, sino que ha comenzado a aparecer la unidad productiva (la empresa) como una importante demandante de servicios de diverso tipo, y no sólo de formación. Se sostiene firmemente que al colaborar con las empresas en la resolución de problemas, no sólo se benefician las unidades productivas; también crece la base del conocimiento científico y tecnológico y la masa crítica.

Por otra parte, esta propuesta identifica a la formación orientada por resultados y basada en sistemas modulares, flexibles y de calidad, como los ejes orientadores de los esfuerzos a desplegar. En analogía a los sistemas de calidad total en la producción, usa ideas tales como la confiabilidad, la normatividad, la evaluación y la certificación, como aspectos indispensables de la conformación de la nueva institucionalidad que se requiere en la formación profesional. En este sentido, los programas de formación debían contemplar además de las competencias básicas, de empleabilidad y técnicas, la cultura de la modernización productiva basada, entre otros criterios, en la calidad, productividad, eficiencia y competitividad.

El aporte de este nuevo tipo de formación a la construcción de una nueva cultura del trabajo y de la producción es central en este esquema conceptual. Dicho de otro modo: las nuevas competencias necesarias a una economía abierta a las corrientes del comercio internacional, en condiciones altamente competitivas, no podrían ser alcanzadas a través de formaciones que respondieran a los antiguos esquemas de una organización fordista y taylorista. El cambio sustancial que debería operar en las escuelas e instituciones innovadoras, es la superación del enfoque reduccionista, basado meramente en la capacitación pedagógica para adquirir calificaciones. Esto implica que las competencias «modernas» no pueden adquirirse únicamente en un curso. Antes bien, deben ser el reflejo de un ambiente productivo, impregnado de la atmósfera de las empresas, de los códigos de conducta y funcionamiento que operan en la realidad y de las pautas de trabajo y de producción.[133]

Ahora bien, la pregunta clave que conecta explícitamente el razonamiento con los conceptos de empleabilidad y gobernabilidad es: ¿cuáles son las funciones de los sistemas de formación?

Desde esta perspectiva, las nuevas modalidades organizativas requieren a diferencia del modelo fordista previo, la cualificación de toda la fuerza de trabajo y no sólo de los responsables de la producción técnica[134]. De esta manera, el objetivo fundamental de un sistema de formación profesional centrado en las demandas del sector productivo es mejorar las condiciones de empleabilidad de los diversos sectores de población.[XX]

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 233

Pero la formación no sólo es un factor fundamental para el logro de la empleabilidad en términos individuales, sino también un instrumento esencial de las políticas públicas, dado que lo que se encuentra en juego es la estabilidad misma del sistema. Veamos como se conectan entre sí los conceptos de empleabilidad y gobernabilidad.[135]

Ya mencionamos al comienzo de este capítulo, que para el *neoliberalismo,* desde una perspectiva en la que la democracia sólo es posible y viable mientras no sea disfuncional al proceso de acumulación, los excesos democráticos paralizan al mercado y transforman en ingobernables a las sociedades. En este sentido la gobernabilidad se logra reprimiendo las demandas, especialmente en sistemas democráticos inmaduros como los latinoamericanos.

La pérdida de credibilidad del Estado por exceso de demanda y la falta de eficiencia fueron los dos elementos centrales a los que la visión conservadora asoció la idea de gobernabilidad desde la década del `70. En aquel momento la idea de gobernabilidad podía sintetizarse de este modo: contener las demandas evitando la amenaza a la estabilidad del sistema político. En un primer momento, se la circunscribió al proceso de desarrollo económico y a la noción de eficiencia desechando del análisis procesos sociales más complejos como aquellos tendientes a la participación social y la concertación al circunscribirse a la obtención de la simple obediencia. En esta tónica la función de los sistemas educativos y de formación era la de contención. Durante los `90 se sumaron, desde la prédica del BID y del Banco Mundial y como requisitos hacia el Estado en busca de la gobernabilidad de un sistema altamente sospechado de corrupción, la necesidad de rendición de cuentas, predictibilidad y control por parte de la sociedad civil.

Por su parte, desde quienes sostienen un punto de vista centrado en las funciones políticas de los sistemas educativos, se propone un contenido más progresista del término que incluye a través de la noción de legitimidad, no sólo el control por parte de la sociedad civil sino también su participación y la de los sectores populares en la construcción de mayores niveles de concertación. Para este enfoque no basta la obediencia para lograr la estabilidad de los sistemas políticos, su legitimidad solo es posible con un aumento en la inclusión de los sectores que están siendo desplazados por los crecientes niveles de ruptura en los tejidos sociales.

Pues bien, si los sistemas educativos y de formación son también instrumentos esenciales de las políticas públicas, especialmente aquellas dirigidas a los sectores más vulnerables: jóvenes, mujeres, desocupados, trabajadores en proceso de reconversión entre otros, su relación con la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto se torna evidente. Pero a diferencia de asignarles un papel contenedor de las demandas, estos sistemas deben contribuir a la formación de la ciudadanía y a la creación de las condiciones de empleabilidad en los individuos de todos los sectores sociales.

Se asume así la noción de Clauss Offe de Gobernabilidad Democrática Integral en la que la suma de racionalidad, control y transparencia no hace la gobernabilidad, de hecho ellas resultan imprescindibles pero insuficientes sin la concertación, esto es, sin la participación de amplios sectores sociales en la definición misma del modelo.

En síntesis esto es, una gobernabilidad compartida por el conjunto de la población a través de la participación política, pero también a través de la posibilidad de inclusión en el mundo laboral. Posibilidad que se restringe a asegurarle a la población los niveles de empleabilidad requeridos y ya no a garantizar niveles de pleno empleo. Desde esta perspectiva semejante tarea ya no es posible que la asuma ninguna institución más que el mercado donde los niveles de empleo dependen de una coordinación de la política monetaria, fiscal y salarial que impulse la economía más que de imperativos políticos del tipo de los que sustentaron el Gran Pacto entre capitalistas y trabajadores de la era keynesiana.

2. Las perspectivas críticas sobre el Estado, la educación y el trabajo en los noventa

Este segundo apartado del capítulo lo dedicaremos al análisis de los diversos puntos de vista críticos sobre el papel de la educación y el trabajo en un contexto de políticas neoliberales. Recordemos que estos planteos objetan la centralidad que se le otorga últimamente a la escuela dado que la consideran una estrategia ideológica. Ella consiste en ocultar que la única esfera que puede fundar un modelo social alternativo es, la de la producción y distribución de los bienes materiales.

2.1. Teorías neomarxistas: Crisis fiscal del Estado y el carácter clasista de las políticas de Estado

Desde las propuestas neomarxistas[XXI] que buscan superar las limitaciones de sus predecesores mencionaremos a la *teoría de la crisis fiscal del Estado* (James O´Connor) y los aportes sobre los mecanismos internos que garantizan el *carácter de clase* de las políticas (Clauss Offe). La propuesta de O´Connor, al igual que el *enfoque de la regulación* que ya hemos analizado, provienen del campo de la economía. Por su parte, los planteos de Offe de indiscutible matriz habermasiana se preocupan por indagar sobre los mecanismos concretos que garantizan el carácter clasista de las políticas. Los tres planteos apuntan a uno de los temas que consideramos central: no es posible visualizar a la actividad estatal simplemente como una respuesta externa a la dinámica del proceso de acumulación. La actividad estatal es un elemento intrínseco de los procesos económicos tal como lo ha demostrado Polanyi en su excelente obra.[136]

Estas propuestas comparten la opinión acerca de que tanto la perspectiva instrumentalista como las enunciaciones que no terminan de superar una tajante distinción entre infraestructura

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 234

y superestructura necesitan ser rebasadas. Ya no es posible considerar el proceso de acumulación como un proceso autorregulado de contradicciones económicas y es preciso introducir variables políticas en el análisis de la misma infraestructura.[137] Como resulta evidente ocuparse del Estado no es para estos autores una cuestión de simple balance en el presupuesto como sugeriría el concepto de *crisis fiscal* a primera vista.

La crisis fiscal consiste para O´Connor, básicamente, en la tensión que surge entre la acumulación privada y los crecientes gastos socializados que debe asumir el Estado capitalista en razón de las dos funciones contradictorias que ejerce: apoyar la acumulación privada y mantener la paz y la armonía social, legitimando o mistificando el proceso y/o reprimiendo o controlando el descontento.[138] Además, O´Connor analiza al Estado como un elemento integrante del proceso de acumulación mismo. Los tres sectores en los que divide la economía: el monopólico, el competitivo y el Estatal, forman parte de un proceso contradictorio único que sólo es posible comprender con una teoría que los abarque a los tres. Otro elemento interesante en la teoría de este autor se refiere al conjunto de relaciones entre gastos específicos del Estado y las funciones de acumulación y legitimación. La doble función del Estado genera gastos sociales y gastos de capital social. Estos últimos son gastos que indirectamente contribuyen en la creación del plusvalor y son requeridos por la inversión privada, se dividen en: inversión social (gastos que aumentan la productividad de la fuerza de trabajo e incrementa la tasa de ganancia privada) y consumo social (gastos que disminuyen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo). Los gastos sociales son aquellos que se aplican a la función de legitimación y no son por ello directamente ni indirectamente productivos como, por ejemplo, fuerzas de seguridad y asistencia social requeridos para mantener la armonía o controlar el conflicto. Cada rama del gobierno se ve envuelta al mismo tiempo, en ambas funciones por lo que aunque los gastos sean distinguidos analíticamente se relacionan de un modo u otro con ambos aspectos.

Como consecuencia de este tipo de análisis, el autor sostiene que la crisis fiscal es causa y consecuencia del crecimiento del sector monopolista y no como diagnostican los liberales que el sector estatal crece a expensas de otros sectores económicos.

Este proceso de coordinación entre ambas funciones del Estado es altamente conflictivo e irracional, y es el resultado de luchas políticas y demandas mutuamente conflictivas y contradictorias.

Si estos planteos rechazan totalmente el instrumentalismo no basta, entonces, con señalar que el resultado de esas luchas benefician a los sectores dominantes. Es preciso brindar herramientas conceptuales que permitan desentrañar, más allá de los orígenes sociales de los dirigentes, de los cuadros burocráticos y de los gobernantes, el funcionamiento de la estructura interna del Estado[XXII] que evidencia la selectividad clasista de sus políticas, tanto las efectivamente implementadas como aquellas caracterizadas por la inacción.

Este tipo de proposiciones conduce a sostener que es preciso analizar qué hace concretamente el Estado, es decir, cuáles son los mecanismos selectivos, en los términos propuestos por Offe, que permiten decantar del cúmulo de intereses, conflictos y demandas aquellos que contribuyen a mantener a largo plazo la forma capitalista de acumulación. Tal es lo que proponen numerosos autores que intentan, al mismo tiempo, superar una perspectiva politicista del Estado que lleva a pensar en una autonomía no ya relativa sino prácticamente absoluta en sus prácticas.

Es preciso comprender que ciertos sectores o políticas del Estado pueden ser manejados directamente por los sectores dominantes y otros pueden mostrar una mayor autonomía. Paralelamente, aceptar que tanto las estructuras internas como las políticas estatales son objeto de luchas y por ello deben ser explicadas en su conformación y no constituirse en elementos explicativos por sí mismas. Por último, el Estado no sólo contribuye en la reproducción sino que se configura a sí mismo en ella, y este es sólo el punto de partida. Queda aún discutir profundamente la posibilidad de la conformación de algún tipo de interés propio del Estado y con mayor profundidad la noción de autonomía relativa en función de investigaciones empíricas.

En cuanto a los análisis de Clauss Offe, resulta interesante para nosotros su concepto de mecanismos selectivos, especialmente su referencia a los mecanismos ideológicos que determinan cuáles son los asuntos que se articulan y son registrados como problemas que necesitan ser resueltos y cuáles son excluidos. Pero como señalan Gold, Lo, y Wright tales conceptos tienen una serie de dificultades de orden metodológico a la hora de ser utilizados en análisis empíricos atendiendo especialmente a responder el interrogante general que persigue Offe: probar el carácter de clase del Estado capitalista. Sin embargo, aunque una afirmación de este tipo deja el camino abierto para pensar que estos conceptos podrían resultar de utilidad en proyectos más acotados y bajo otros interrogantes, aunque ello supondría superar sus debilidades metodológicas, en nuestros términos tales separaciones -teoría-método- no son admisibles.

En todo caso, para nosotros resulta pertinente recuperar la preocupación por identificar conceptos que permitan ingresar en la "Caja Negra" de la constitución de la hegemonía, en la formulación de las políticas, aunque este camino está aún en vías de construcción en las propuestas mencionadas.

2.2. Renovadas críticas: El individualismo exacerbado, la destrucción de las estructuras colectivas y la polarización de las cualificaciones.

Las versiones expuestas de la *Teoría del Capital Humano* que ganan terreno durante los '90, al igual que las primeras pre-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 235

sentaciones de esa propuesta, son objeto de duras críticas. En este apartado se tratarán los puntos en los que se focalizan sus detractores. Si bien, no es posible identificar en sus planteos un corpus estructurado, sí puede detectarse un grupo de aspectos puntuales abordados reiteradamente por diversos autores.

En términos generales, la mayoría de ellos parten de sostener que el nuevo escenario configurado por la crisis del Estado de Bienestar, junto con los movimientos de intensificación de la globalización del capital y de la implementación de un nuevo patrón de acumulación capitalista, en lugar de contribuir a descartar los planteos formulados, hace ya varias décadas y para otro contexto, por los seguidores de la *Teoría del Capital Humano*, implicó su revalorización desde los sectores más ortodoxos de los economistas liberales. [XXIII]

Pablo Gentile nos proporciona un marco general en el que se puede encuadrar la crítica a los planteos de la última década. Este autor sostiene que el discurso educativo del neoliberalismo se configura a partir de una reformulación de la *Teoría del Capital Humano*. Esta reconceptualización supone mantener algunos principios que daban sustento a aquellas perspectivas, pero articulándolos a nuevos diagnósticos sobre las actuales condiciones de regulación de los mercados (especialmente del mercado de trabajo) y a nuevas promesas.[139]

Se mantiene el énfasis economicista porque se sostiene que la educación sirve para el desempeño en el mercado y su expansión potencia el crecimiento económico. En tal sentido, ella se define como la actividad de transmisión del stock de conocimientos y saberes que califican para la acción individual competitiva en la esfera económica, básicamente, en el mercado de trabajo.

En cuanto a las reconceptualizaciones, sostiene que es posible analizar las formas que ellas asumen considerando los siguientes pares conceptuales: Inversión/ Planificación, Trabajo / Empleo, Masividad / Calidad que se presentan profundamente interconectados.

El primero de ellos, inversión/planificación, lo utiliza para afirmar que las políticas educacionales del neoliberalismo -aun cuando conservan un alto grado de centralización autoritaria basada fundamentalmente en el diseño de los currículos nacionales y en el control de los programas de formación de profesores- se basan en el reconocimiento de la importancia que poseen los mecanismos de transferencia de la responsabilidad en la gestión de los programas sociales y la privatización del gasto que permite subsidiarlos.[XXIV] Despegarse de la planificación centralizada que defendían los teóricos del Capital Humano supone indefectiblemente transferir a la esfera del mercado las decisiones de inversión y los conflictos a ellas vinculados. Para Gentile, en sintonía con las críticas que examinaremos más adelante, esta cuestión constituirá una de las grandes operaciones políticas del neoliberalismo (y en esto radicará parte de su originalidad): la educación sólo se justifica en términos económicos, pero la decisión de inversión en educación es una opción individual que se juega en el mercado.

Por otra parte, el par conceptual trabajo/empleo, le permite señalar el énfasis puesto en los mecanismos del mercado que arrastran estas nuevas teorizaciones desconociendo las relaciones sociales que sostienen el encuentro entre la oferta y la demanda de empleos. Para Gentile, ambas perspectivas, (las primeras versiones de la *Teoría del Capital Humano* y la propuesta *neoliberal* de la última década) van a considerar que el mercado de trabajo constituye el principal referente empírico para orientar las opciones públicas y privadas de inversión educacional. Sin embargo, para los primeros, el mercado de trabajo adquiría importancia dado que se lo reconocía en un ilimitado proceso de expansión, así el empleo constituía una promesa de inclusión universal. Por el contrario, para los otros, dado los decrecientes niveles de creación de puestos de trabajo, su mercado estará definitivamente circunscrito a mecanismos de competencia cada vez más rigurosos en su selectividad.

La posibilidad de un mercado de trabajo en expansión enfrentaba a los teóricos del Capital Humano ante el problema práctico de la planificación de los recursos humanos disponibles y necesarios para satisfacer dichas necesidades y los orientaba a proponer políticas educativas expansivas. De la certeza de un mercado que limita progresivamente sus fronteras, surge la recomendación de que si se flexibilizan los mercados de trabajo, deben también flexibilizarse los mercados educacionales ya que ellos producen insumos para situaciones altamente competitivas y cambiantes.

El giro consiste en sostener que el desafío de estos mercados es ahora brindar una buena formación para la competencia donde sólo los "mejores" conseguirán éxito. El valor de este producto en la lucha competitiva en el plano individual, y no en el de la planificación de las políticas, es el único mecanismo reconocido como válido para arbitrar entre los competidores. Además, en este mismo ámbito se deben resolver los problemas de generación de empleo, de la distribución del ingreso, del acceso a la riqueza y al poder.

Evidentemente, estos argumentos ocultan que de esta manera solo la competencia individual zanjará la disyuntiva de si estos procesos tendrán dinámicas cada vez más democráticas o, por el contrario, dinámicas que contribuyen a consolidar los privilegios históricos de las minorías. El resultado es obviamente previsible.

El último de los pares conceptuales propuestos por el autor, masividad/calidad, busca poner en relieve que la función de legitimar las formas de exclusión educacional en el contexto de un sistema escolar en proceso de expansión, asumida por la *Teoría del Capital Humano,* es ahora reemplazada por la función de legitimar nuevos y viejos procesos de exclusión en sistemas ya relativamente expandidos. Desde su punto de vista, las perspectivas *neo-economicistas* pretenden con sus argu-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 236

mentos legitimar y cristalizar altos grados de discriminación y una intensa dinámica de diferenciación y segmentación interna.

El énfasis en las razones que explicaban la expansión educacional y en la justificación (política, cultural o económica) de aquellos mecanismos que impedían una democratización real del acceso de las masas al aparato escolar es reemplazado por un doble argumento. Primero, que el problema no está en la cantidad, sino en la calidad de los servicios ofrecidos. Segundo, que en aquellos casos donde efectivamente existe un problema de "cantidad", la solución debe ser buscada en ciertas estrategias de flexibilización de la oferta y de liberalización de los mecanismos que permiten una libre competencia interna en los mercados educacionales. "Planificar" para ser "eficiente" es, en la perspectiva neoliberal, una contradicción entre dos términos que lógica y políticamente son antagónicos. Es preciso diseñar y aplicar mecanismos de control de calidad en el sistema escolar que, inspirados en las prácticas productivo-empresariales, garanticen una dinámica de eficiencia selectiva. La aplicación de tales criterios de evaluación permite premiar a los mejores y castigar a los peores y, en el marco de esta lógica meritocrática, establecer mecanismos de libre competencia y elección.

Para este enfoque, la expansión de la matrícula como simple criterio político profundiza y amplía la ineficiencia e improductividad de las instituciones públicas de educación. Lo que debe difundirse hacia el interior del sistema escolar son las relaciones mercantiles de competencia. En definitiva, es el propio Sistema Educativo el que debe comenzar a funcionar como un mercado.

Gentile concluye que el neoliberalismo formula una promesa de calidad que se deriva de esta lógica mercantil. Dicha promesa no es universal. Justamente, porque la universalidad contradice la propia dinámica competitiva en la cual ella se fundamenta: sin competencia meritocrática es imposible alcanzar criterios de calidad en la distribución del servicio. Desde esta perspectiva, la calidad remite a instaurar un rígido sistema de diferenciación y segmentación de la oferta educacional. En suma: la calidad sólo se conquista flexibilizando los mercados educacionales.

Además, sostiene que el neoliberalismo apela a la vieja y ya conocida ideología meritocrática agregándole un nuevo matiz, a partir del cual se descarta de una vez y para siempre una de las promesas sobre las cuales se fundaban las políticas del bienestar en el modo de regulación fordista: la posibilidad de existencia de una esfera de derechos sociales y económicos que, complementando los derechos civiles y políticos, definen la amplia dimensión de la ciudadanía en una sociedad moderna. Es precisamente este uno de los núcleos de sentido que el neoliberalismo pretende desintegrar: la propia idea de los derechos sociales y la necesidad de una red de instituciones públicas destinadas a materializarlos. En la interpretación meritocrática del neo-economicismo, los individuos se realizan a sí mismos, en tanto propietarios, como consumidores racionales. Hay que esforzarse, trabajar y competir para ser un consumidor racional, responsable y emprendedor.

Teniendo como referencia este cuadro general veamos con detenimiento los focos de las críticas de otros autores a los planteos de la última década.

Un argumento que se sostiene desde varios flancos plantea que las nuevas formas de organización del trabajo que genera el modelo de la producción flexible requiere un modelo ideológico que permita justificar el avance del individualismo, no sólo en el lugar de trabajo sino también en los distintos ámbitos sociales, entre ellos el educativo. Esto es un modelo ideológico que se manifiesta de diversas maneras y que permita sostener nuevas formas de relaciones laborales y sociales.

2.2.1. La noción de empleabilidad

Así, el primer punto de la crítica se focaliza en la idea de que el individuo es el único responsable de su condición de empleabilidad.[140]

Dado que el desempleo estructural y los constantes requisitos de nuevas habilitaciones para el trabajo, lejos de minar la propuesta hecha desde los cincuenta, se transformó en el escenario apropiado para reafirmar la necesidad del trabajador de invertir en nuevos conocimientos y nuevas competencias, las actuales versiones de la *Teoría del Capital Humano* sostienen que el compromiso de cada individuo en su formación hace la diferencia entre estar activamente en el mercado de trabajo o en las filas de desempleados. El trabajador para continuar empleable debe permanecer en constante actualización y formación, hacer oídos sordos a esta recomendación es leído como una toma de decisión que lleva al desempleo voluntario.

Este argumento implica que el individuo no sólo es responsable por su situación de empleabilidad, además de manera voluntarista se sostiene que puede cambiar su situación manejando sus decisiones basándose en sopesar los costos y beneficios de sus inversiones en educación.

En los hechos esto significa una verdadera radicalización del planteo. Ya no se promete rendimientos superiores en términos de salario para los que se encuentren en permanente formación, relación que por otra parte ya era considerada difícil de sostener en los planteos iniciales, sino que ahora ésta es la única opción para quedarse en las filas de quienes tienen alguna esperanza de obtener un empleo.

Acerca de la relación entre la formación y los salarios, Vanilda Paiva sostiene que en un contexto donde se desmantela el Estado prestador de servicios sociales y la legislación conquistada por el movimiento obrero, donde los riesgos vuelven a ser asumidos por los trabajadores y asistimos a una elevación generalizada de los niveles educativos de la población, el mercado de trabajo selecciona en función del capital social de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 237

cada postulante por lo que es preciso relativizar cuánto la cualificación eleva realmente el valor del trabajo. Así, la desconexión entre cualificación, status e ingresos es progresiva y puede suponerse que también lo es para la relación entre ingreso y productividad ya que asistimos a un proceso en el que la cualificación se eleva y los salarios caen y el status de muchas profesiones se desvanece.[141]

En síntesis, en este escenario, y a diferencia de las versiones previas, las promesas de mejores salarios se transforman ahora en amenazas de exclusión.

Por su parte, Almonacid y Arroyo[142] sostienen que el rompimiento de la promesa meritocrática de movilidad social junto con la socialización en nuevos significados sobre el orden social son las bases de las reformas neoliberales en educación de la última década. Los sentidos que el Sistema Educativo transmite a quienes serán excluidos del sistema productivo incluyen la transformación de la educación de derecho social a bien de consumo, con es con ello que se construyen sujetos convencidos de que son capaces de enfrentar la vida de forma individual y competitiva.

A su vez esta nueva versión de la *Teoría del Capital Humano* incorpora un nuevo elemento: posee la fortaleza del sentido común, pues ha logrado transformarse en un hecho indiscutido, en moneda corriente en el ideario de la mayoría de los sectores sociales. Y posee un doble efecto: los fundamentos de la relación entre educación y empleo dejan de ser puestos en duda y los individuos aceptan como una falla personal sus fracasos en los intentos por obtener un empleo. Precisamente, la exclusión resulta parte de la estrategia que busca que los individuos no esperen nada del Estado y no un efecto colateral o no deseado del modelo.

En síntesis, como plantea Neves de Azevedo la revitalización de la *Teoría del Capital Humano* transforma en consenso el requisito de la formación permanente de los trabajadores como elemento indispensable en el mantenimiento de las condiciones de empleabilidad.

2.2.2. De la cualificación a las competencias

El siguiente aspecto discutido es el paso del concepto de cualificación al de competencia. Para las perspectivas críticas, el contenido de este último concepto, tal como lo hemos desarrollado en el apartado anterior, se compone especialmente en relación a las necesidades del capital. Es por ello que, además de enfocarse en el capital educativo de los trabajadores, incluye las dotaciones de capital cultural y social al abarcar aspectos subjetivos y relativos a la personalidad de los individuos.

La noción de competencia, además de la capacidad de aprender nuevas técnicas, encierra también la capacidad de aprender nuevas formas de relaciones laborales y sociales. De hecho, para las necesidades del capital los trabajadores con muchos años de experiencia no resultan empleables, no porque el conocimiento técnico que poseen resulte totalmente obsoleto sino porque ese conocimiento viene acompañado de la experiencia laboral moldeada en otras relaciones laborales, las que incluían derechos y ventajas que están siendo eliminados. De esta manera, las nuevas versiones de la *Teoría del Capital Humano* preconizadas por amplios sectores empresariales contribuyen en gran medida a desperdiciar las calificaciones ya existentes al desvalorizar la memoria social y laboral de los que vivieron el periodo anterior.[143]

Por su parte, Gaudencio Frigotto[XXV], profundiza esta idea engarzándola con la crítica anterior, y afirma que las nociones de competencias, competitividad, calidad total, habilidades y empleabilidad implican un salto mayor aún, que sobrepasa los limites de la esfera del trabajo, porque sostienen esa ética individualista que desde el ámbito laboral se extiende a las relaciones sociales en su conjunto.

En el ámbito de la educación para el trabajo, cuando ella pasa de ser un derecho a un servicio poco a poco va quedando fuera de la responsabilidad del Estado. Para Frigotto, un ejemplo palpable de este proceso es el traspaso de los ministerios de educación a los de trabajo, con la reducción a su mínima expresión de la educación técnica y su transformación en un sistema paralelo regido por la lógica del mercado.

Esta adopción del mercado como parámetro para la medición de la calidad en la mayoría de los ámbitos sociales se refleja de forma profunda y radical en el pensamiento educacional. En el ámbito político-educativo, al asumir la pedagogía de las competencias para la empleabilidad se asume también el ideario particularista, individualista e inmediatista del mercado y del empresariado como perspectiva general y se la transforma en política de Estado.

Pero Frigotto va más allá en su análisis y sostiene que esta perspectiva pedagógica individualista, coherente con el modelo societal que se busca implantar, lleva consigo el germen del fascismo societal porque nos pone a un paso entre la certificación por competencias y el contrato por competencias, reduciendo el contrato de trabajo y los derechos sociales que le eran asociados a un contrato entre partes iguales como cualquier otro contrato civil. Transformar las relaciones laborales en simples relaciones civiles implicaría instaurar la inseguridad y la inestabilidad como horizonte de vida para todos los trabajadores.[XXVI]

Por su parte, en relación con el concepto de competencia, Vanilda Paiva introduce otro elemento en la crítica al plantear que es preciso recordar que, al igual que otras categorías, se trata de una construcción social y en un contexto de derrota del trabajo por el capital, dicho concepto contiene como impronta su adecuación a las necesidades del vencedor. Esta adaptación consiste fundamentalmente en incorporar aspectos relativos, no sólo a las nuevas formas de organización del trabajo sino

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 238

también a preparar a los individuos para encontrar nuevas alternativas al desempleo. Valorizando disposiciones y virtudes como la motivación y la creatividad sobre los conocimientos específicos se engloba, por un lado, tanto la cualificación para el trabajo asalariado, como para el autoempleo y el desempleo, y por el otro, todos los aspectos importantes para hacer frente a los cambios constantes de la vida laboral, como así también para actuar en la vida social y personal.

Pero esta asociación del concepto de competencia a una serie de virtudes personales, también implica que el empresariado selecciona en función del capital social y cultural de los individuos y ya no sólo en función del capital cultural en estado institucionalizado, sino en estado incorporado, esto es, tal como planteara Bourdieu, como conjunto estructurado de disposiciones interiorizado en las personas. De esta manera el hecho ampliamente constatado por los teóricos de la reproducción de que no es la escuela sino la familia la variable importante al momento de definir el puesto que se ocupa en el mercado del trabajo, es nuevamente resaltado por los críticos de esta nueva batería de conceptos.

Por otra parte, en la construcción del concepto de competencia también se incorpora cierta distancia respecto del Sistema Educativo formal. Para esto se apela al argumento de la lentitud en los cambios que lo caracteriza en comparación con los ritmos acelerados del Sistema Productivo. Junto con la idea de una escuela atrasada y perimida, transformada en sentido común, se introducen aspectos relativos a una nueva mentalidad en términos de relaciones laborales. Este discurso comienza con la necesidad de alfabetizar tecnológicamente cubriendo los déficit del Sistema Educativo formal y termina en la naturalización de la fragmentación, la precarización, la intensificación del trabajo y la flexibilidad. Paiva plantea que, en definitiva, se trata de abdicar de las conquistas industrialistas, y de aceptar el riesgo, la incertidumbre, la inestabilidad como elementos constitutivos de todas las esferas de lo social, entre ellas la del trabajo.

Son, sin lugar a dudas, conceptos construidos para formas de relaciones sociales aún menos democráticas que las que hemos vivido.

2.2.3. La psicologización de las cuestiones sociales

Otra arista que ofrecen las críticas resalta el viraje hacia el tratamiento psicológico de los fenómenos sociales que la noción de competencia encierra. Marise Nogueira Ramos en su artículo "*A Pedagogia das Competências e a Psicologização das Questões Sociais"* plantea que este concepto lejos de ser una construcción absolutamente novedosa puede rastrearse en tres tendencias analíticas: el conductismo típico de la década del `60 asociado a la *Teoría del Capital Humano*[XXVII], el constructivismo[XXVIII] y, en una última, que identifica la noción de competencia como algo nuevo y apropiado a las transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas.

Las dos primeras pedagogías psicológicas, aunque buscan diferenciarse entre sí, terminan ambas sustentando reformas educativas que se centran en producir cambios en los comportamientos o resultados que los trabajadores deben demostrar en el contexto laboral y olvidan los aspectos cognitivos y sociales que deberían orientar el proceso pedagógico de la adquisición del saber ser y hacer. Este viraje pone al descubierto que lo que se olvida es que las competencias son también construcciones sociales no sólo susceptibles de abordar desde los aspectos psicológicos que les atañen. De hecho, el énfasis que se coloca en la puesta en práctica, en desmedro de los procesos sociales, no sólo educativos, que permiten llegar a ella, es el aspecto más tratado en los desarrollos que, en la última década, buscaron conectar Sistema Educativo y Sistema Productivo.

En este viraje, el desafío pedagógico pasa a ser la construcción de modos de formación que produzcan un trabajador flexible, preparado para los cambios e incluso para el desempleo y el autoempleo. El *constructivismo,* con su énfasis en la subjetividad del proceso de aprendizaje, compone fuertemente el discurso educativo contemporáneo y brinda los elementos que justifican la organización de la acción educativa en las últimas reformas. Esta expresión desecha las determinaciones históricas y sociales que atraviesan la dinámica relación entre educación y trabajo y brinda el contexto teórico óptimo para la propuesta que transforma en trayectorias individuales recorridos evidentemente sociales.

Es precisamente ese paso, entre las identidades construidas socialmente y las trayectorias individuales, el eje que articula la crítica que analizamos. La psicologización de las cuestiones sociales consiste en un retorno a modelos que toman a los sujetos en tanto individuos cuyas conductas pueden analizarse en base a un modelo de equilibrio/desequilibrio entre disposición humana, medio material y medio social. En la medida que el objeto del proceso educativo es el sujeto, su proyecto, su personalidad, en función de la adaptación a los contextos de inestabilidad social que caracterizarían el mundo contemporáneo, se vuelve a un concepto de hombre en tanto ser natural y biológico encerrado en sí mismo y en sus procesos de supervivencia, promoviendo visiones despolitizadas de los fenómenos sociales. En este brusco giro, se convierte a las competencias en meras estrategias adaptativas individuales, tanto al medio material como al social, y se olvida que ellas son mediaciones complejas de las relaciones sociales entre los hombres, con la materialidad de su existencia y con las construcciones simbólicas que les atañen. Solo retomando una concepción de los procesos productivos en tanto momento histórico de relaciones políticas y sociales concretas se podrá construir un concepto de competencias que no se agote en posiciones psicologistas y funcionalistas e integre los aspectos económicos, políticos y sociales.

2.2.4. El embate contra las estructuras colectivas

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 239

Este enfoque individualista que marcan la mayoría de las críticas que hemos presentado también impregna al modelo económico-político del que esta noción forma parte. Varios son los autores que analizan los mandatos que estas nociones portan sobre la organización social. Entre ellos, Ricardo Antunes[144] sostiene que el capital busca un proyecto de recuperación de la hegemonía en el plano ideológico a través del culto a un subjetivismo exacerbado y de un ideario fragmentador que embiste las formas de solidaridad y de acción colectiva. Pierre Bourdieu[145] por su parte, sostiene que el neoliberalismo es una utopía en vías de implementación, conducente a una explotación sin límite y un programa de destrucción de las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado.

Concretamente, en el plano de análisis que nos interesa, la noción de cualificación que se pretende reemplazar se asociaba a procesos educativos que formaban parte de una amplia red de instituciones socializadoras como la familia, la iglesia y los clubes de barrio entre otras. Ellas contribuían en la construcción de identidades individuales, pero más importante aún, apoyaban la convergencia de los proyectos personales con un proyecto de sociedad en común.[146] Esta función asignada al Sistema Educativo implicaba para la mayoría de los jóvenes un paso regulado entre el mundo de la escuela y el mundo del trabajo. Así, las identidades laborales y profesionales se estructuraban socialmente y eran objeto de políticas de formación y empleo que tenían como objetivo modelos de sociedad integradores.

Por el contrario, el concepto de competencia es parte de una concepción que identifica a la identidad profesional con la trayectoria individual, resultado ella de decisiones también individuales. En este modelo, las políticas de formación y empleo tienen por horizonte morigerar los efectos del modelo económico haciendo que la inserción sea menos traumática, en el caso de ser posible, transformando, así, la socialización en contención social. Y la empresa, en términos generales, no está comprometida en la construcción de las competencias. Como ya se mencionó, desde esta óptica obtener, actualizar y validar su cartera de competencias para evitar el desempleo es responsabilidad de los trabajadores.

Por su parte, otro autor que analiza este aspecto, Neise Deluiz[147], apunta que la extrema relevancia que asumen los aspectos individuales en el concepto de competencia tiene otra consecuencia más en relación al control patronal y a las estructuras colectivas: el modelo de las cualificaciones asentado en la negociación colectiva cede su lugar a la gestión individualizada de las relaciones del trabajo. Esto es, el establecimiento de relaciones entre un colectivo, la empresa, con cada uno de los individuos por separado lleva a un debilitamiento de las acciones colectivas y de las relaciones de fuerzas del poder sindical.

2.2.5. Nuevas formas de control

El argumento de Deluiz nos lleva directamente a analizar el siguiente aspecto de la crítica que se focaliza en los cambios que el concepto de competencia implica para los modelos de control de la fuerza de trabajo.[XXIX]

Desde esta óptica, las críticas sostienen que la pedagogía de las competencias forma parte de un modelo de control de la fuerza de trabajo que busca mediante la reducción salarial, la precarización del empleo y la masificación del ejército de desocupados colocar a los trabajadores a la defensiva.

Bajo la cobertura ideológica de un imperativo técnico o de una exigencia de modernización económica, se aplican medidas para incrementar la dominación patronal.[148] Así, con la rotación de tareas se ensayan nuevas formas de manejo gerencial de los tiempos y de los movimientos de los operarios, con la polivalencia se multiplican las tareas y con los círculos de calidad se extiende la responsabilidad en el cumplimiento de las metas de producción a todo el colectivo de trabajadores.

Con el modelo de las competencias, tal como sostiene Neise Deluiz en su artículo ya citado "*O Modelo das Competências Profissionais no Mundo do Trabalho e na Educação*: *Implicações para o Currículo*", el control de la fuerza de trabajo se expresa a través de estrategias de resocialización y aculturación. A diferencia de los modelos anteriores éste posibilita un control más difuso aún[XXX] y menos formalizado evitando resistencias y conflictos.

Pero al igual que en los anteriores, el éxito de este nuevo poder disciplinario en las distintas organizaciones, esto es en el microespacio, depende de la implementación de ciertos instrumentos y de su eficacia.

En la empresa, la ficticia comunidad social de colaboradores (que se compondría entre patrones y empleados), la internalización de la disciplina a niveles nunca antes experimentados (como la obtención de la identificación de los intereses personales y los empresariales a través de una serie de actividades sociales fuera del horario laboral a las que los empleados deben asistir) llegando a la autodisciplina de la autogestión y el control grupal ejercido por los colegas y compañeros de tareas mediante el trabajo en equipo, entre otros nuevos dispositivos, confieren al modelo de las competencias la posibilidad de ejercer nuevas formas de control.

Las críticas que estamos mencionando buscan recordar que la explotación no ha desaparecido en la ¨era pos-industrial¨, ni ha sido reemplazada por el ¨nuevo recurso del conocimiento¨. Subrayan que el epicentro de la oposición entre el capital y el trabajo continúa localizado en los lugares de producción[149] y que este conflicto no se ha desplazado a la distribución del ingreso como pretenden algunos planteos junto con las tesis sobre el fin del trabajo.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 240

2.2.6. Recualificación vs. Descualificación.

El siguiente aspecto objeto de estos análisis, desde nuestra perspectiva demoledores, es la tesis del aumento de las cualificaciones.

Fundamentalmente, se sostiene que el modelo de las competencias encubre que no todo el trabajo requiere un aumento de las cualificaciones, pero por sobre todas las cosas oculta que la variedad de situaciones existentes en las actuales formas de organización del trabajo no nos autoriza a suponer que el control patronal sobre el proceso ha cedido el lugar a formas no explotadoras de la obtención del trabajo.[150]

El tema de la calificación y la descalificación del trabajo han sido por largo tiempo central en los debates entre las diversas corrientes de la sociología laboral. Efectivamente, la caracterización de una tendencia a la descalificación absoluta del trabajo es la conclusión más controvertida de la *teoría del control patronal* y a su alrededor se levantaron voces en todos los sentidos.

De hecho, algunos autores defienden planteos semejantes en la actualidad, al interpretar que la flexibilización reduce las calificaciones o que la polivalencia disuelve las especialidades; y en el plano empírico, al describir la aplicación descalificante de la informática en el proceso productivo y la conversión de los trabajadores pensantes en autómatas rutinarizados por la nueva monotonía de las computadoras. Nosotros, sin embargo, creemos que aunque no es posible seguir sosteniendo aquella tesis tal como fuera trazada, ella colabora a relativizar los planteos que sustentan una tendencia a la calificación o recalificación en términos generales.

Quienes sostienen que la recalificación es un fenómeno extendido, se basan en una ingenua extrapolación al conjunto de los asalariados de lo que sucede en el sector estable y más intelectualizado del trabajo. Tal como sostiene Claudio Katz, si la recalificación fuera una tendencia general debería expresarse en el valor efectivo de la fuerza de trabajo, es decir en los salarios y no sólo en el plano potencial de una mayor capacitación. El estancamiento salarial que en promedio ha predominado en las últimas décadas -incluso en las economías más prósperas- desmiente a los teóricos de la recalificación.[151]

Por lo tanto, no estamos frente a una descualificación absoluta como planteara Braverman, pero tampoco frente a una cualificación generalizada, por el contrario, el fenómeno asume más bien la característica de una polarización de las cualificaciones.

La dualización del proceso de trabajo es la forma capitalista actual de combinar el ¨trabajo informacional¨ con el degradado. Esta polarización entre actividades intelectualizadas y brutalizadas no es nueva[XXXI], pero se ha reforzado notablemente en las últimas dos décadas.

La combinatoria de diversificación, intelectualización y dualización del trabajo se da en un contexto donde cada vez más los capitalistas están obligados a intentar aproximar dos objetivos irreconciliables: aumentar la rentabilidad a costa de los trabajadores y lograr su cooperación en la batalla contra sus competidores. Ya muchos autores señalan que esta combinación de despotismo y colaboración encuentra contradicciones insuperables.

De manera sintética, podemos decir que el panorama muestra que hay mayor taylorización del trabajo flexibilizado y mayor intelectualización del trabajo complejo, y que también el mayor encadenamiento del trabajo coexiste con el aumento de su autonomía.[XXXII]

Sin embargo, haciendo nuestras las afirmaciones de Katz:

"[…]antes de asumir los planteos del ¨relativismo organizacional¨ que sugiere que la explotación no es inexorable bajo el capitalismo y por eso cuestiona el centro de la tesis del control patronal, es preciso recordar que describir una variedad de situaciones no tayloristas en las que el trabajo cualificado tiene un lugar importante no significa estar en condiciones de afirmar que esto constituye una tendencia tal que pueda revertir la tendencia al dominio patronal del proceso de trabajo, esto es, que la lógica expropiatoria del proceso de valorización se traduce en inevitables formas de opresión patronal en la esfera laboral."[152]

Hay un gran paso entre describir una gran variedad de modalidades de gestión laboral y afirmar que los capitalistas ya no necesitan ejercer algún tipo de dominio sobre el trabajo. Allí radica la diferencia entre considerar que en materia de gestión laboral ¨están abiertas todas las posibilidades¨ y explicar cuáles son los principios generales del capitalismo que están presentes en todas estas variantes. En definitiva entre describir y explicar.

Recapitulando, las teorías de la recalificación general o de la descalificación general son ambas un mito, que cierran los ojos ante la polarización de las calificaciones entre un sector intelectualizado y otro brutalizado. Sin embargo, la primera además de omitir este proceso también permanece ciega al hecho de que esta dualización permite a los empresarios adaptar las exigencias de mayor complejidad del proceso productivo manteniendo la explotación tradicional de los trabajadores flexibilizados.

Notas y comentariosal capítulo 3

[I]Es posible identificar otro tipo de críticas, al interior de las visiones que enfatizan las funciones productivas, relacionadas con los aspectos prácticos de la puesta en marcha de sistemas educativos basados en la noción de competencias que no abordaremos aquí, el lector interesado puede remitirse a Leonor

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 241

CARIOLA y Ana María QUIROZ. "Competencias generales, competencias laborales y curriculum" en: Marta NOVICK y María Antonia GALLART. (coords). *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor, 1997.

[II] Como es de esperar, en este debate, existen diversas opiniones acerca de lo novedoso y lo no tanto de las posiciones que en la actualidad tenemos al alcance. No entraremos aquí en esa discusión, sin embargo, diremos que para comprender las distintas posiciones, es necesario retornar a los elementos originales de cada una. Sin embargo si diremos que no compartimos las actuales tesis que sostienen la emergencia de un nuevo paradigma educativo ya que, estrictamente hablando, varias son reformulaciones de ideas presentes en el acervo de las ciencias sociales desde hace ya varias décadas.

[III] Para un análisis pormenorizado de la propuesta de la teoría de la regulación puede consultarse: Roger BOYER. *La Teoría de la Regulación, un análisis crítico*. Buenos Aires: Humanitas, 1989. Roger BOYER y Michel FREYSSENET. *Los Modelos productivos*. Buenos Aires: Humanitas, 2001. Perspectivas críticas: Enrique DE LA GARZA: "Epistemología de los Modelos de Producción" en: *Los Retos Teóricos de los Estudios del Trabajo hacia el Siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO, 1999. Enrique DE LA GARZA. "Del Neoinstitucionalismo a los Modelos de Producción: críticas y alternativas a la acción racional", México: CLACSO, *Seminario Internacional Nuevas Perspectivas Teóricas y Metodológicas en los Estudios Laborales*. D.F., 27 de junio 2003. Enrique DE LA GARZA. "El Postfordismo*" en La Formación Socioeconómica Neoliberal*. México: D.F., Plaza y Valdés, 2001.

[IV] Los modos de regulación son clasificados como competitivos, monopólicos y estatales. Los más desarrollados conceptualmente son los competitivos y los monopólicos.

[V] Las teorías que estamos analizando se desprenden de la matriz de la teoría institucionalista que ya hemos analizado en el capítulo anterior.

[VI] Desarrollaremos las características más importantes de estas formas de organización del proceso productivo más adelante en relación a los requerimientos que generan hacia el sistema educativo.

[VII] Astarita utiliza también esta denominación al igual que Laclau.

[VIII] Para lograrlo, por un lado, era preciso fortalecer la democracia; y por el otro, había que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo. Todo ello en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible.

[IX] Durante la década del '70 la economía comenzó a mostrar signos preocupantes disminuyendo la producción, la productividad, el empleo y signos inflacionarios. Este fenómeno de desempleo e inflación se ha conocido como estanflación (stagflation). Varias hipótesis se sugieren al momento de encontrar las causas de la crisis de esta etapa. En general diversas posturas coinciden en considerarla una crisis de acumulación a diferencia de la crisis del '30 basada o bien en el proceso inflacionario o en un proceso redistributivo desde el Capital al Trabajo. La primera, atribuye las causas a la llamada crisis del petróleo, en la cual los países productores aumentaron el precio del barril produciendo gran impacto en las economías dependientes de este insumo, lo que a su vez influyó en el proceso inflacionario. La segunda, a la guerra de Vietnam, que implicó la expansión de la base monetaria norteamericana lo que produce un proceso inflacionario. La tercera a la progresiva transferencia de recursos desde el Capital al Trabajo a través del gasto público, lo que habría disminuido la inversión capitalista, hipótesis que no encuentra sustento empírico. Porque se sostiene que el gasto público destinado al sector trabajador era financiado por este mismo sector lo cual no producía transferencia alguna, sino redistribución al interior de la clase trabajadora. Otro argumento asocia aumento del gasto público con inflación, al parecer la relación no puede verificarse empíricamente e incluso llega a ser negativa. La cuarta, a la democratización, mediante la cual los sectores trabajadores habrían logrado escapar a los mecanismos de recesión y desempleo utilizados para el disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Bajo las políticas keynesianas era imposible utilizar estos mecanismos lo que aumentó la fuerza de los sectores organizados del trabajo, es decir, el salario y el empleo ya no eran aceptados como variables de ajuste en el funcionamiento económico. Las políticas recesivas no eran aceptadas ni por los sectores trabajadores, ni por el Estado por sus altos costos en cuanto a credibilidad política, ni por los empresarios que no podían perder sus ventajas tecnológicas. En este contexto la inflación fue el instrumento que se utilizó como reaseguro del capital frente a las presiones distributivas, pero la inflación convirtió en inmanejables las proyecciones de inversión y los sectores asalariados comenzaron a exigir mecanismos compensatorios. La inflación dejaba de ser efectiva en la lucha redistributiva.

[X] Dado que las instituciones del Estado de Bienestar, generadas anteriormente a la crisis del '30 y a las políticas keynesianas, no son visualizadas como las responsables del proceso redistribucionista, ya que sólo habrían generado este proceso al interior de la clase trabajadora y no entre ésta y el Capital, no es necesario desmantelarlas solamente disminuir su calidad y de esta forma atacar aquellos elementos que favorezcan la correlación de fuerzas hacia los trabajadores, como por ejemplo, la legislación contra los despidos.

[XI] En cuanto a las privatizaciones se creía que aliviaban la crisis fiscal y evitaban irracionalidades en el uso de los recursos. Pero hoy sabemos que la privatización en sí misma no necesariamente introduce la racionalidad, hay vastos ejemplos de servicios privatizados que no están funcionando en este sentido.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 242

También ha sido foco de críticas la falta de control por parte del Estado luego de la privatización.

La desregulación se basa en la idea de que la legislación vigente produce trabas en los mecanismos de libre competencia, la tendencia proteccionista hacia algunos sectores no se condice, para estos teóricos, con un sistema de mercado.

La flexibilidad laboral se introduce ya que el libre mercado competitivo requiere la disminución de los costos de producción y la eliminación de las legislaciones protectoras del empleo que produce rigideces.

El sustento de la focalización se basa en la idea de que los recursos estatales destinados al gasto social no llegan a los sectores pobres por lo tanto es necesario re-direccionarlo. Esto implica el cambio de políticas universalistas a políticas que atiendan a los más necesitados. La crítica en este punto se centra en el presupuesto de que los grupos más organizados y con mayor capacidad de demanda aún continúan obteniendo mayor cantidad de recursos que aquellos que poseen menor capacidad. Por otra parte, los sectores políticos no los representan, por lo tanto no intentan cambiar la correlación de fuerzas en la lucha distributiva.

En relación a la descentralización, se cree que la burocracia estatal nacional no es eficiente en la administración de los recursos y que una mayor cercanía entre la administración y los destinatarios de los mismos aumentaría la eficiencia. Pero esto, no se produce automáticamente, es necesario alertar sobre la conformación de burocracias igualmente ineficientes en los niveles cercanos a los ciudadanos, los mecanismos clientelistas y el escaso nivel técnico en la implementación de políticas.

[xii] El primero de estos elementos se refiere al incentivo que la atención de situaciones especiales produce en los beneficiarios de las políticas. Desde esta óptica, el auxilio al desempleado, a las familias numerosas, madres solteras y jóvenes en riesgo de deserción del sistema educativo sólo lleva a las personas con estas características a permanecer en su condición para recibir los beneficios estatales. Esto da lugar a la creación de pesadas y costosas estructuras burocráticas que deben controlar y acompañar a los beneficiarios, si a ello se le suma la falta de incentivo para aumentar la productividad de los empleados públicos, la ineficiencia en el funcionamiento de lo público es prácticamente inevitable. Por último, al interés de los beneficiarios por presionar cada vez más al Estado en busca de recursos que permitan ampliar los servicios que reciben se suma el de los propios funcionarios del Estado cuyos intereses corporativos consisten en mantener y ampliar las estructuras burocráticas. Ambas presiones tienden a sobredimensionar las estructuras estatales.

[xiii] Mariano Echenique identifica cinco actores relevantes en la construcción de la propuesta argentina de la reforma de los noventa: el tradicionalismo católico, la Unión de Centro Democrático, el Gran empresariado, el Banco Mundial y los equipos económicos y educativos del sector estatal. Para una detallada descripción de estos actores puede consultarse Mariano ECHENIQUE. *La propuesta educativa neoliberal: Argentina (1980 - 2000)*. Buenos Aires: HomoSapiens, 2003. págs. 31-42.

[xiv] Analizaremos las formas que adoptó esta reforma en nuestro país en el capítulo 6.

[xv] Si bien la propuesta de la CEPAL y de organismos como Cinterfor y OIT difieren en sus planteos sobre el rol del Estado, tal como hemos analizado en el apartado anterior, coinciden con estas perspectivas sobre los cambios en el mundo del trabajo y las demandas que ellos originan hacia el sistema educativo.

[xvi] El fordismo se aplica a la producción de bienes homogéneos, fabricados en grandes lotes y aprovechando las ventajas de los automatismos rígidos y la economía de escala. Concibe a la oferta "empujando" a la demanda: una vez fabricados, se "empuja" (vende) los productos al mercado. El principio de eficiencia del fordismo está basado en el máximo rendimiento de la unidad operacional en función directa del rendimiento del obrero individual en su puesto. Se busca así, la maximización del tiempo individual; se trata de aumentar la velocidad de cada operación y cada tarea lo más posible. Va de suyo, que el ciclo de trabajo es extremadamente corto y requiere que las tareas sean lo más sencillas y fragmentadas posibles. Es inherente a este modelo entonces, una demarcación extrema de tareas, que podría resumirse en "un operario/a - un puesto- una tarea". En función de esta parcelación extrema de tareas y de la velocidad requerida para la ejecución, las capacidades que hacen al valor de uso de la fuerza de trabajo son significativamente limitadas.

Por otra parte, dado que se tiende a priorizar la máxima utilización del capital fijo y del trabajo mediante el incremento de la velocidad de cada operación, en pos de las economías de escala, la línea no debe ser detenida incluso ante evidentes problemas de calidad. De esta manera, el trabajo indirecto o de control de calidad está escindido del trabajo directo. La calidad se testea en muestras en un departamento aparte, a posteriori del proceso de fabricación y esta así divorciado de la producción. En el fordismo, el control es esencialmente técnico, es decir, está incorporado en la tecnología de producción. Es la cadena quien impone el ritmo y coordina la división del trabajo: los/las operarios/as deben seguir individualmente la velocidad y ejecutar las tareas impuestas por la línea. El ciclo de producción "fijo", dictado por la velocidad de la línea, deviene en la base de la regulación del trabajo. Sin embargo, a pesar del control técnico, el control simple no desaparece. La función de supervisores y capataces se vuelve necesaria dada la naturaleza simple, fragmentada y monótona de las tareas que las/los trabajadoras/es realizan. Así, el control simple se vuelve fundamental para supervisar una fuerza de trabajo desmotivada.

Para las nuevas formas de producción surgen diversas denominaciones: producción flexible o posfordismo entre otras. En

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 243

estas nuevas formas de organización del trabajo cobra importancia el modelo del Ohnismo /Toyotismo o Just in Time (JIT)

El JIT es también un modelo de producción en serie pero "renovado". Se basa en la fabricación de productos variados, en lotes chicos y muy integrados. Aprovecha economías no solamente de escala sino también de variedad; y los automatismos flexibles. Se concibe a la demanda atrayendo o tirando a la oferta ("market pulls"); se busca, en consecuencia, producir la cantidad justa que va a ser vendida -o que ya está vendida- en el momento justo. La "radicalidad" del JIT consiste en que se busca producir no más rápido de lo requerido por la planificación de corto o mediano plazo de la empresa que busca reflejar lo más estrictamente posible las variaciones en la demanda. Además, el JIT busca generar importantes economías tanto en capital circulante (se disminuyen al mínimo posible los stocks) como en maquinarias, materiales y fuerza de trabajo que no contribuyan directamente a la producción vendible en ese determinado momento. El JIT apunta a combinar ciclos de trabajo de distinta duración y disminuir los tiempos de "transferencia" del producto. Se busca la maximización del tiempo sistémico (y no individual) disminuyendo los tiempos de producción en las "interfases entre operaciones y secuencias". Así, el ohnismo trabaja sobre la "intensidad de interfase" o "intensidad conexa del trabajo"; en pos de la economía de tiempo global.

De este modo, el trabajo indirecto se integra a las labores directas de producción. Se espera que los trabajadores/as puedan realizar el mantenimiento preventivo de las maquinarias que operan y que intervengan en la solución de problemas relativos a las líneas, cuando estos ocurren. Además, el control de calidad se incorpora a la producción ("Total Quality Control") y los agentes de la producción son también responsables de la calidad. Los puestos de producción se vuelven así, puestos de control de calidad. La unidad de trabajo en el JIT, es el equipo y no el individuo. La rotación de tareas al interior de los grupos deviene en un pivote fundamental del modelo, especialmente con el objeto de lograr trabajadores/as con cierta polivalencia, capaces y dispuestos a realizar una pluralidad de tareas, con un nivel mayor de calificación. A partir de la rotación entre puestos de trabajo y de la integración del trabajo directo e indirecto, la demarcación se flexibiliza y se amplían las capacidades que hacen al valor de uso de la fuerza de trabajo.

En cuanto al control sobre el trabajo, además del mecanismo estructural, en el JIT, podemos reconocer otros dispositivos: la realización de la tarea y la producción de la parte justo a tiempo, que no permite "adelantar trabajo" ni atrasarse en el ciclo. En este sentido, de alguna manera, el stock adquirido controla el ritmo de trabajo. En cuanto al control ideológico, cabe señalar que el JIT necesita una fuerza de trabajo comprometida e involucrada. Si bien se ha demostrado que, en términos generales, la coerción abierta no es una forma efectiva de aumentar la productividad, en un modelo JIT estos aspectos actitudinales adquieren mayor relevancia en función del tipo de consumo productivo que se hace de la fuerza de trabajo. De una mano de obra "motivada y comprometida" se podrá extraer, siempre, mayor trabajo concreto; pero en el JIT, esto es esencial para conseguir la disponibilidad y cooperación necesaria para implementar mecanismos como la rotación de tareas, la polivalencia, los círculos de calidad y el mejoramiento permanente de tiempos y tareas. Así, el control ideológico, por subjetivo no deja de ser necesario y altamente eficaz para una organización del proceso de trabajo tipo JIT. (Esta caracterización de ambas formas de organización del proceso de trabajo fue extraída de Verónica PERERA. "Prácticas de organización del trabajo y divisiones Sexuales en la industria conservera del tomate en cuyo". III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires: 2000.)

[XVII] En el paso de una forma de organización del proceso de trabajo a la otra, una serie de factores convergieron para que cada vez un mayor número de ocupaciones y, más aún, de trayectorias ocupacionales mostraran profundas transformaciones. Ellos son:

- las tecnologías microelectrónicas que exigen mayores niveles de abstracción y manejo de maquinarias muy costosas ;

- el surgimiento del sector informal con su variedad de ocupaciones, en algunos casos calificadas y semicalificadas, con bajo encuadre organizacional;

- la flexibilidad laboral que promueve el desempeño alternativo de varias ocupaciones calificadas y el cambio más frecuente de lugar de trabajo.

[XVIII] Este optimismo en la visión sobre la relación entre educación y trabajo que caracteriza a esta tendencia fue compartido por el enfoque, que analizamos en las primeras páginas de este capítulo, que hacía hincapié en la formación ciudadana y en el ejercicio de los derechos y obligaciones en una organización democrática como objetivo fundamental de la educación en general. El documento que ya hemos mencionado de la CEPAL "*Educación eje de la transformación productiva con equidad"* es un claro ejemplo de la confianza en que el progreso técnico permitiría articular crecimiento económico y equidad social.

[XIX] Para la presentación de esta perspectiva se toma como base el texto "Horizontes de la formación: Una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe" documento presentado por CINTERFOR en la 32ª Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor en Ríos, Jamaica (3 al 6 de octubre de 1996) sobre el que discutieron los representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores y que constituyó una de las primeras sistematizaciones sobre el tema. También se consultó el texto de Pedro Daniel WEINBERG y Fernando CASANOVA. *Formación y trabajo: de ayer para mañana*. Montevideo: CINTERFOR, 1996, que retoma aspectos de aquel documento.

[XX] Esto implica que los sistemas de formación deben atender, en términos de empleabilidad los siguientes frentes: las dotaciones de formación básica, de competencias psicosociales y

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 244

de capacitación laboral que son esenciales para la inserción en el mercado de trabajo. Lo que a su vez implica: formación remedial en fundamentos de educación básica como lecto-escritura y matemáticas; capacitación en destrezas ocupacionales específicas; desarrollo de atributos personales como motivación, disciplina y persistencia y desarrollo de habilidades para la toma de decisiones. Por otra parte, la formación debe ser complementada adecuadamente con servicios eficaces de información y colocación en el empleo o de apoyo al establecimiento como trabajadores independientes en espacios de mercado competitivos y remunerativos. Cinterfor anotaba en *Juventud, educación y empleo* que la tendencia a una gran especialización en tareas, propia de los esquemas de producción inspirados en la organización científica del trabajo (fordista-taylorista), deja su lugar a la búsqueda de trabajadores polivalentes, capaces de desempeñar una variedad de funciones por lo que uno de los valores principales de la formación se ubica en el logro de crecientes capacidades de aprender a aprender. La CEPAL, por su parte, señalaba que la introducción de nuevos procesos de producción exige a los operarios poseer tres nuevas aptitudes: 1) La capacidad de cumplir en forma simultánea las exigencias de calidad del producto, y de plazo de producción (fecha de entrega). 2) La capacidad de encargarse, como parte de un equipo, de regular los flujos de producción, tanto en función de la demanda, como de la necesidad de optimizar el uso de los recursos humanos e instalaciones físicas de que dispone la firma en un momento dado. En ese contexto, los obreros pasan a asumir buena parte de las funciones que antes desempeñaban los supervisores. 3) La capacidad conceptual ya que los mismos obreros deben contribuir activamente a la aplicación y al afinamiento de procesos de producción que están cambiando continuamente.

El nuevo perfil no elimina los requisitos anteriores de formación técnica práctica, sino que agrega la exigencia de tener mayores capacidades de evaluación analítica y de manejo conceptual, y aptitudes para verbalizar y transmitir información, que exceden el conocimiento intuitivo anteriormente considerado crucial en la formación obrera. Las últimas condiciones necesarias para desempeñarse bien son la flexibilidad y la capacidad de asimilar nuevas normas y situaciones. (CEPAL. *Educación.).*

[xxi] Entre las teorías neomarxistas que han hecho sus aportes tratando de superar las limitaciones de sus predecesores, para Gold, Lo, y Wright, tres son los autores relevantes: Clauss Offe, James O´Connor y Alan Wolfe. Por su parte Laclau, identifica dos enfoques: la teoría de la crisis fiscal del Estado representada por O´Connor y la escuela neorricardiana por J. Steddman y G. Hodgson. Nos interesa presentar los planteos de Clauss Offe y James O´Connor.

[xxii] Desde nuestra perspectiva tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos.

[xxiii] El contexto de crecimiento de la economía y pleno empleo, que proveyó los elementos ideológicos para el surgimiento y afianzamiento de esta teoría, han desaparecido con las nuevas condiciones de desempleo estructural y flexibilidad de las relaciones laborales. Esto debería contribuir a comprender que resulta imposible seguir manteniendo la confianza ciega en sus supuestos. Sin embargo, sus defensores sostienen que la adaptación de los presupuestos de esta teoría a distintos contextos temporales y espaciales sin mayores dificultades, lejos de mostrar su distancia de los procesos reales, acrecienta la confianza en sus postulados.

[xxiv] En anteriores apartados mencionamos el diagnóstico sobre el Estado que sostienen estas teorías, en los que se atribuyen las causas del descalabro, la ineficiencia y la improductividad que sufren, desde esta perspectiva, nuestras sociedades al pacto capital-trabajo sobre el que se fundaba el Estado de Bienestar.

[xxv] En línea con el planteo de Gentile, afirma también, que las reformas de políticas educativas de los años 90 eligieron el mercado como parámetro central de referencia de la calidad y a la pedagogía de las competencias como concepción filosófica y ambas encajan coherentemente dentro de un proyecto socio-económico, político, y cultural. Para este autor se trata de instaurar los procesos de desregulación o flexibilización económica y de los derechos, de descentralización o autonomía y de privatización en todos los ámbitos sociales, siguiendo el consenso de Washington y el ideario neoliberal.

Nos dice que: "Vale dizer uma regressão do capitalismo ao ideário do liberalismo conservador que ordena as relações sociais pela força livre do mercado e do capital. donde A educação também deveria ser enquadrada dentro dos critérios de qualidade e "qualidade total" do mercado e, portanto, pautar-se pelo ajuste, pela desregulamentação e flexibilização e privatização." (Gaudêncio FRIGOTTO "¿Qualidade do Ensino de Graduação: Qual o Parâmetro?" Texto versão para debate presentado en el XIV Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras.)

[xxvi] Frigotto nos proporciona una excelente cita que revela el grado de mistificación y cinismo que en algunos casos ha llegado a cobrar las nociones de competencias y empleabilidad:

"A empregabilidade é um conceito mais rico do que a simples busca ou mesmo a certeza de emprego. Ela é o conjunto de competências que você comprovadamente possui ou pode desenvolver - dentro ou fora da empresa. É a condição de se sentir vivo, capaz, produtivo. Ela diz respeito a você como indivíduo e não mais a situação, boa ou ruim da empresa - ou do país. É o oposto ao antigo sonho da relação vitalícia com a empresa. Hoje a única relação vitalícia deve ser com o conteúdo do que você sabe e pode fazer. O melhor que uma empresa pode propor é o seguinte: vamos fazer este trabalho juntos e que ele seja bom para os dois enquanto dure; o rompimento pode se dar por motivos alheios á nossa vontade. (...) (empregabilidade) é como a segurança agora se chama (Grifos meus)." Gaudêncio FRIGOTTO "¿Qualidade....

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 245

[xxvii] El conductismo respaldó los primeros estudios sobre el currículum que en nombre de la eficiencia económica transfería al trabajo escolar los principios tayloristas fordistas de la organización del trabajo industrial a través de los principios lógicos de la organización curricular de Tyler. Para esta corriente un concepto central es el de competencias en un sentido asimilable a objetivos. Los métodos de análisis ocupacional que caracterizaron la elaboración de los currículum de la formación profesional se asentaron sobre estas bases y buscaban responder a las necesidades económicas de la producción capitalista, así, la producción de recursos humanos debería adecuarse perfectamente a los requerimientos del aparato productivo en un contexto de pleno empleo. En estos desarrollos comportamiento y dominio de los conocimientos resultan equiparables. Las ventajas de esta dirección tanto a nivel individual como social se sustentaban en las premisas de la teoría del Capital Humano.

[xxviii] Para esta corriente la superación del esquematismo conductista incorpora la idea de la constructividad del conocimiento basándose en los aportes piagetianos. Las competencias son desde esta perspectiva estructuras o esquemas mentales responsables de la interacción dinámica entre los saberes previos de los individuos construidos en la experiencia y los saberes formalizados a través de la problematización y el pensamiento abstracto. Al ser comprendida como un atributo subjetivo las competencias implican cambiar el foco en los procesos educativos de los contenidos al sujeto de aprendizaje. La idea clave es entonces la construcción de un currículo que resalte las experiencias concretas de los individuos en tanto situación significativa de aprendizaje rechazando las compartimentaciones de los contenidos. Así la noción de competencia adquiere bases psicológicas. Esta corriente argumenta que dado que el concepto implica la resolución de problemas o resultados a alcanzar y no solo contenidos adquiridos una pedagogía de las competencias podría promover una enseñanza integral no fragmentadora que incluya en las situaciones problemáticas conocimientos generales, técnicos, experiencias de vida y experiencias en el trabajo, aspectos que generalmente son abordados de manera aislada.

[xxix] Ya hemos abordado este tema en el capítulo 2, sin embargo, no está de más recordar el nudo central de la cuestión. Como sostiene Claudio Katz. en "La teoría del control patronal: balance de una discusión." Ponencia ALAST "El trabajo en los umbrales del siglo XXI" Buenos Aires: mayo del 2000. "Durante la esclavitud y el feudalismo las clases dominantes utilizaron directamente la fuerza para explotar a los oprimidos. En el capitalismo esta coerción extraeconómica es sustituida por la exigencia económica de la supervivencia. Los asalariados enfrentan la necesidad de vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario, que es inferior al valor generado durante su jornada laboral. Pero para apropiarse de esta plusvalía, los empresarios - en tanto propietarios de los medios de producción- necesitan controlar directamente -o a través de sus gerentes- el proceso de trabajo. Braverman estudia las formas en que se ejerce este dominio, porque considera que el control patronal es la llave maestra de todo el proceso de valorización. Para obtener ganancias, los capitalistas no solo deben contratar trabajadores, sino también disponer cómo se utiliza la capacidad muscular y cerebral de los operarios.[…], frente a la caracterización neoclásica del trabajo como una "libre opción" y en oposición al ¨enfoque organizacional ¨ que postula la existencia de una "amplia variedad de modelos laborales", la teoría del control patronal, cuyo planteo habitualmente se relaciona con la propuesta de Braverman, resalta correctamente el proceso expropiatorio que predomina en la actividad laboral señalado por Marx."

[xxx] Esta tendencia a utilizar la disciplina como elemento central de la estrategia pedagógica clásica ya fue señalada por Foucault quien analiza la lógica del funcionamiento interno de las burocracias modernas. Este autor examina diversos ámbitos, la fábrica, la escuela, el hospital, el ejército, la cárcel y propone que las sociedades a partir del siglo XVII han ido convirtiéndose en un tejido complejo que cubre todos los ámbitos que tiene por objeto volver dóciles los cuerpos. No sólo dóciles para la dominación de otros sino también para la propia dominación del cuerpo. Cuerpos dóciles y también útiles para que operen con rapidez y eficacia. En la modernidad la disciplina ya no se orienta a reprimir a sacar, no es la disciplina altiva y gratuita del soberano que trata de mostrar su dominación y de mantenerla. Se trata de una disciplina productiva, se trata de una administración de los espacios para lograr un producto. Es una disciplina que construye conductas. Así, el poder tradicional se ejercía mostrándose, y el poder disciplinario se hace efectivo ocultándose, es el individuo el que debe ser observado no el soberano. El individuo es convertido en objeto de observación a través de estadísticas, archivos, expedientes, el legajo, etc.

[xxxi] Los teóricos del mercado de trabajo que sostuvieron su análisis en términos de mercados segmentados como Piore, Gordon y Edwards y autores marxistas como Bowles y Gintis, que hemos reseñado en el capítulo segundo, estudiaron ampliamente este fenómeno.

[xxxii] Numerosos trabajos de investigación en el país describen estas combinatorias en diferentes ramas de actividad, pueden consultarse al respecto las ponencias presentadas en el 5º y 6º Congresos de la Asociación de Especialistas de Estudios del Trabajo como así también los artículos publicados en la Revista Estudios del Trabajo.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 246

Capítulo 4

Algunas consideraciones sobre métodos, técnicas y lógicas en esta investigación

"Confrontando continuamente a cada científico con una explicitación crítica de sus operaciones científicas y de los supuestos que implican y obligándolo por este medio a hacer de esta explicitación el acompañante obligado de su práctica y de la comunicación de sus descubrimientos, este `sistema de controles cruzados´ tiende a constituir y reforzar sin cesar en cada uno la aptitud de vigilancia epistemológica."[152]

Comenzamos con una mención a la construcción del objeto el capítulo metodológico porque los enfoques más simplistas suponen que si nos referimos a los aspectos metodológicos sólo debemos explicar cómo abordar un fenómeno que tiene existencia más allá de los instrumentos que construyamos para observarlo. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, desde dónde, qué y cómo observamos son elementos que se componen mutuamente.

Pero no basta con reconocer que el objeto científico se construye, hay que saber construirlo deliberada y metódicamente adecuando a los problemas planteados las técnicas y procedimientos de construcción. Cuanto más dificultades existen en la separación entre la opinión común y el discurso científico, entre el *objeto real*, preconstruido por la percepción, y el *objeto científico*, concebido como sistema de relaciones expresamente construido, resulta más imprescindible una actitud de constante vigilancia epistemológica y de rigor metodológico. Tal es nuestro caso.

El propósito de este capítulo es explicitar cómo construimos, a la luz de los supuestos expuestos en el primer capítulo, los instrumentos teóricos-metodológicos y técnicos para el análisis de las prácticas que son de interés aquí.

Ahora bien, las técnicas a utilizar en una investigación reflexiva, que busca poner en relación dialéctica el momento objetivista y el subjetivista del trabajo, pueden ser las mismas que las de otros diseños en ciencias sociales. Ya que, un diseño como el que pretendemos construir, en los aspectos superficiales se parece a uno de investigación cualitativo o cuantitativo clásico, pero se distingue por las dimensiones de análisis y por la interpretación que se hace de la realidad. Aunque evidentemente, requerirá una constante vigilancia sobre los supuestos de las técnicas empleadas.

Porque tal como sostiene Samaja:

"Los hechos del mundo real tienen su propia estructura. Pero ella se manifiesta fragmentariamente según sean los aspectos relevantes para el sujeto que la habita y la transforma. Lo cual no implica presuponer ni que la realidad se presenta como algo caótico para los hombres ni que la vivencia parcelaria del todo en las áreas de la realidad en las que se actúa nos permite el conocimiento acabado de la totalidad. Siempre existe una reducción de lo conocido al a priori de nuestra praxis, siempre incluso cuando aquello conocido es un objeto construido con el propósito de producir conocimiento acerca de él." [153]

1. La construcción del objeto, las dimensiones de análisis y cómo aprehenderlas

Cuando diseñamos esta investigación prestamos especial atención a buscar las herramientas que nos permitieran engarzar los elementos objetivos, pasados y presentes, con la conformación de los esquemas de percepción, interpretación y acción de los actores involucrados durante la década del `90 en el campo de la construcción de las políticas de formación en la Provincia.

Retomaremos algunos aspectos ya señalados con la intención de presentar claramente las conexiones entre los supuestos teóricos y las decisiones metodológicas.

La correspondencia entre los principios que guían nuestra investigación y la visión de la realidad educativa y laboral de los jóvenes asumida en esta investigación se fundamenta a partir de las siguientes consideraciones:

a) El objeto como fenómeno complejo de la vida social representa un campo total integrado, donde las partes se relacionan entre sí no de cualquier manera sino a través de relaciones jerárquicas (totalidad) y tienen relaciones de interdependencia múltiple con otros campos de la realidad social y natural (multicausalidad).

b) El campo complejo, total y multicausal que constituye nuestro objeto de estudio, tiene un carácter histórico concreto (contextualización) y se encuentra en constante desarrollo y transformación (dinámica). Desarrollo que se presenta de manera diferenciada en sus distintos niveles de análisis (individual, grupal y en el campo total o social).

Estos supuestos tienen implicancias concretas en la construcción de nuestro objeto. Dado que se parte de conocer las condiciones objetivas que están presentes en la construcción de nuestro campo, de conocer cuáles fueron las políticas y sus resultados y se pretende averiguar quiénes, cómo y porqué participaron en esta dinámica. Y, que se sostiene que los recorridos de inserción laboral aún de aquellos jóvenes con trayectorias socio-escolares similares están fuertemente determinados por la gestión de las políticas locales. Y además, que es, en este nivel, que se despliegan las relaciones de poder, los mecanismos reproductivos y las estrategias de cada agente. Por lo tanto, es preciso partir de entender el campo de las políticas de formación como un espacio que forma parte de una formación social concreta (Mendoza), atravesada por conflictos, luchas e intereses. De esta manera, este planteo asume la necesidad de situar la construcción de las políticas de forma-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 247

ción en el espacio social total, pero además, de dar cuenta de su relación con el campo de las luchas que se juegan en torno a la definición de las condiciones de distribución y acceso a los conocimientos y saberes socialmente significativos y, en este sentido, de situar su participación en el campo de la conformación de las relaciones sociales.[1]

1.1. Las categorías de análisis

Consecuentes con la posición expuesta en el capítulo inicial de este trabajo comenzamos por identificar un campo precisamente definido del Espacio Social sobre el cual se focaliza nuestro análisis. Lo denominamos *el* ***campo burocrático de las políticas de juventud, educación y trabajo*** porque comprende el espacio en el que actuaron los ***agentes burocráticos*** involucrados en la formulación y ejecución de las políticas que enfrentaron la problemática de la educación, formación, empleo e inserción social y/o que tuvieron entre su población objetivo a jóvenes vulnerables durante los `90 en Mendoza.

Tal como sostuvimos en el primer capítulo el uso del término agente remite intencionalmente a una concepción relacional, es decir, a una concepción que privilegia las relaciones entre las partes constitutivas de un todo y no sus elementos, sean estos tanto objetividades como subjetividades. Pensar relacionalmente es centrar el análisis en la estructura de las relaciones objetivas y subjetivas -lo que implica un espacio y un momento determinados- que condiciona las formas que pueden tomar las interacciones y las representaciones que los agentes tienen de la estructura, de su posición en la misma, de sus posibilidades y de sus prácticas, es por ello que, alejándonos de la noción de actor, no hacemos referencia, salvo en casos estrictamente necesarios, a los individuos concretamente. Esto es, evitamos utilizar sus nombres no sólo para preservar sus identidades sino porque ellas no forman parte de una categoría relevante para esta investigación, aunque sí lo son algunas características de estos agentes que nos permiten construir la posición social que ocupan y que expondremos más adelante.

Ahora bien, para dar cuenta de los productos de un campo debemos previamente conocer en clave histórica las condiciones sociales y materiales de reproducción de los distintos grupos sociales en el Espacio Social como así también la historia concreta de dicho campo. Las categorías fundamentales que utilizamos en este momento objetivista del análisis son: ***Modelo económico-político***,***Sistema Educativo*** y ***Sistema*** **Productivo**.

Usamos de manera indistinta los términos modelo económico, modelo de desarrollo, modelo económico-político o estructura socio-productiva para referirnos al conjunto de los campos o esferas o instancias de una sociedad: la económica (en tanto formas de producción y circulación de bienes y servicios), la política (en tanto prácticas en el seno del Estado) y la simbólica (en tanto configuración de ideas, representaciones y pensamientos) y a las relaciones sociales que ellas configuran. Esta noción busca rodear la discusión teórica sobre la pertinencia de conceptos tales como: sistema económico, formación económico-social, modelo de desarrollo, espacio social, entre otros, para avanzar en uno que nos permita contextualizar adecuadamente aquel aspecto que concentra nuestro interés: el vínculo entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación. Estos mundos están comprendidos bajo las categorías de ***Sistema Productivo*** y ***Sistema Educativo***. El uso del término sistema no remite de ninguna manera a una teoría general de los sistemas, sino a un conjunto de instituciones que brindan el soporte material para la producción económica y para los procesos educativos. Esta particular combinatoria de nociones obedece a la necesidad de flexibilizar nuestro esquema conceptual dado que sobre estos aspectos se trabajó con fuentes secundarias de información, sustentadas en diversos andamiajes teóricos.

Pues bien, además de dar cuenta de las condiciones objetivas pasadas debemos también abordar las presentes. Para ello, junto con las categorías mencionadas utilizamos un concepto restringido de juventud con el objeto de presentar a través de la EPH las características de la inserción laboral y educativa de los jóvenes mendocinos de diversos sectores sociales. Así, consideramos ***jóvenes*** a los individuos entre 15 y 24 años y a su vez al interior de este grupo identificamos dos sub-grupos el de ***adolescentes*** (entre 15 y 19 años de edad) y el de ***jóvenes plenos*** (20 a 24 años). Inevitablemente se adoptan los conceptos propuestos por esta encuesta tales como: ***tasa de actividad, ocupación, empleo, desempleo, subocupación, nivel educativo, línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, ingreso familiar per cápita***, etc.

Por otra parte, las políticas que analizamos, en tanto ***productos*** de este campo, son entendidas en un sentido amplio, esto es, incluyendo las acciones al interior del Sistema Educativo formal, (Nivel Medio, Educación de Adultos y Formación Profesional), los proyectos y programas explícitamente destinados a la capacitación para el empleo y, también, aquellos dirigidos a la participación social implementados en Mendoza desde la jurisdicción provincial o Nacional. Para abordar nuestros interrogantes respecto a ellas, además de las nociones que hemos expuesto, es conveniente introducir algunas categorías intermedias que nos faciliten la vinculación entre los distintos niveles de análisis. Así, para el estudio de las políticas implementadas utilizamos las siguientes: ***Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad.*** Entre ellas, algunas requieren cierta precisión para ser definidas de manera unívoca.

Modalidad de prestación (Universal o focalizada) con esta categoría buscamos captar si existe algún recorte en

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 248

cuanto a la población beneficiaria de la prestación o si por el contrario se atiende a todos los ciudadanos comprendidos en una categoría poblacional sin distinción de su condición económico-social. El sustento de la focalización es la idea de que los recursos estatales destinados al gasto social no llegan a los sectores pobres y que por lo tanto es necesario redireccionarlo hacia ellos. Esto implica el cambio de las políticas universalistas por políticas orientadas hacia los sectores más necesitados.

Entendemos por***Mecanismos de Focalización*** aquellos procedimientos implementados para asegurar que los recursos disponibles lleguen sólo a los ciudadanos identificados como los potenciales beneficiarios de la política implementada.

Con la categoría***Forma institucional*** se pretende relevar el tipo de organización administrativa a través de la cual se ejecutan las acciones tales como proyecto, programa, tercerización, creación de una estructura pública, etc,

Grado de articulación se refiere a la existencia o no de vinculaciones entre diversas instancias de organismos públicos, empresas y otras organizaciones de la sociedad para la puesta en marcha de las diversas estrategias de intervención.

Grado de complementariedad se refiere a la puesta en marcha de diversas estrategias de manera coordinada para intervenir en la resolución de los diversos aspectos de un único problema. A modo de ejemplo: si el problema es la inserción laboral de los jóvenes vulnerables se espera una articulación en las alternativas de acción: establecer un "salario ciudadano", que garantice a cada persona un ingreso mínimo suficiente y que cubra el valor de una canasta de consumo básico; formas de capacitación paralelas al desarrollo de las primeras experiencias laborales, construir puentes que pongan en contacto el sistema educativo formal con la estructura productiva; y, por último, crear agencias públicas que operen como cadenas transmisoras de información entre el mundo de la empresa y el del trabajo.

Grado de integralidad se refiere a la puesta en marcha de diversas estrategias para intervenir en la resolución de más de un problema. De lo que se trata es de combinar dinámicamente una articulación de respuestas específicas que permitan trabajar simultáneamente en la mayor cantidad posible de problemas que afectan a un grupo objetivo. En este sentido toda política que se proponga promover la integración de los jóvenes a la sociedad deberá tomar también en cuenta varios aspectos importantes además de la problemática laboral: los problemas de segmentación en los servicios de educación, salud, recreación y esparcimiento; la aguda segregación residencial en las grandes ciudades; la vivienda, cuyo acceso constituye un nódulo central en los proyectos de emancipación y autonomía juvenil; su participación ciudadana, condición necesaria para fortalecer la democracia y que se verá facilitada en la medida en que junto con contrarrestar la pérdida de credibilidad de los partidos y líderes políticos se abra espacios a la intervención de los jóvenes. En este punto existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas carencias producen escaso impacto.

Por último, también debemos abordar el actual funcionamiento del campo que hemos construido. En este sentido recordemos que entendemos al ***Estado*** como espacio de luchas. Esta idea ha guiado la identificación de las dimensiones de análisis.

Así, utilizamos la categoría ***mecanismos de funcionamiento*** del campo para referirnos a aquella particular combinación de los siguientes elementos: ***las características de los agentes*** (edad, sexo, lugar de nacimiento, nivel de instrucción, trayectoria laboral y participación en organizaciones políticas y de la sociedad civil, lugar de nacimiento de los padres, nivel de instrucción de los padres y ocupación de los padres),la o las especies de ***capital*** eficientes, ***las formas de acceso a los cargos***,***los intereses, conflictos*** y***estrategias***,***las relaciones que se establecen entre jurisdicciones*** y ***las modalidades de trabajo***.

Estos elementos en su interrelación configuranla dinámica del campo en el que los distintos agentes burocráticos compiten, fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, por mostrar iniciativa y capacidad de gestión propia. Así, para nuestro campo burocrático de las políticas de juventud, educación y trabajo éste resulta el ***objeto de las luchas,*** construido a partir de la información relevada, que nos autoriza a pensar este espacio como un campo de posiciones.

Pero además, es preciso anotar que este campo que hemos construido contiene subcampos con distintos grados de desarrollo institucional y diversos objetos de lucha. Entendiendo por ***institucionalidad*** un conjunto de espacios en el entramado burocrático, normas, símbolos, reglas de juegos formales e informales y recursos. Así, tenemos: el ***subcampo de las políticas de educación*** con una trayectoria más que centenaria y una importante estructura burocrática que funciona con relativa autonomía respecto a otros campos, el ***subcampo de las políticas de juventud*** con algunos pocos años de vida que tenía como objeto específico de sus luchas su existencia misma y, por último, el ***grupo de las políticas de formación y empleo***, que no podemos estrictamente considerar como un campo, ya que no es posible identificar un objeto de sus luchas que los aglutine, sino que es, más bien, un agregado de programas que nos permite abordarlos de manera comparativa.

Para dar cuenta de la dinámica interna de estos subcampos hemos recurrido también a la categoría ***lógica de la gestión de las políticas***, construida con el aporte de los trabajos de Fabián Repetto destinados al estudio concreto de las políticas públicas que ya mencionamos en el primer capítulo. A partir de su propuesta, pero considerando las particularidades del funcionamiento del campo en el que trabajamos, relevadas en esta tesis, sostenemos que es posible distinguir tres lógicas de la gestión: ***la lógica democratizadora, la lógica tecnocrá-***

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 249

tica y ***la lógica política***. La primera caracterizada por la constante preocupación de promover modelos sociales y de gestión de las políticas públicas que instalen relaciones de participación y espacios de concertación y decisión que involucren a los diversos grupos sociales envueltos en la problemática a fin. Tiene lugar, fundamentalmente, durante el tramo inicial de la década con el reinicio de los gobiernos constitucionales que hemos descrito en el anterior capítulo. La segunda, se distingue por avanzar en nuevas formas de gestión en pro de la eficiencia otorgándole un lugar central al saber técnico, va ganando espacios paulatinamente y sería característica del último quinquenio, también analizado. Por último, la tercera, tiene como rasgo central la subordinación de sus prácticas a la dinámica político-partidaria-burocrática. Sin embargo, como fiel reflejo de la hibridación de modelos de gestión que ha caracterizado el ámbito de las políticas sociales en nuestro país, podemos identificar programas y/o acciones configurados baja cualquiera de estas lógicas durante todo el período de análisis, como así también combinatorias entre ellas.

Estos modelos o lógicas de gestión no se constituyen a priori sino que son el resultado de las características objetivas de los agentes, los conflictos, intereses y estrategias que configuraron la dinámica propia de cada uno de los subcampos, más los esquemas de percepción que orientaron las políticas implementadas.

Entonces, es también al nivel de los microespacios de este campo burocrático que analizamos los ***esquemas de percepción*** de nuestros informantes, aspecto que, a nuestro juicio, contribuye a explicar y comprender su funcionamiento y productos y que, por lo tanto, completa los factores explicativos seleccionados y analizados. Entre los múltiples aspectos que podrían abordarse hemos seleccionado como categorías las concepciones referidas a los***jóvenes***, a los ***vínculos entre educación y trabajo***, a los ***vínculos entre educación y pobreza*** y, finalmente, las ***autopercepciones*** de los agentes burocráticos.

Es convencidos de que la juventud es una categoría sociohistórica, tal como sostuvimos en el primer capítulo, que indagamos sobre las construcciones conceptuales que al respecto manejan los funcionarios. Por otra parte, el vínculo que se construye entre educación y trabajo que se relaciona estrechamente con las nociones de sociedad y las funciones que, en general, y con relación a la pobreza se le asignan al sistema educativo tampoco tiene significaciones unívocas, tal como analizamos en el segundo y tercer capítulo. Finalmente, también hemos desarrollado en el título inicial de este trabajo el lugar que le atribuimos a ***la representación oficial de lo oficial***, entendiendo por ello las autopercepciones que elaboran los agentes burocráticos sobre su función, sus prácticas y las políticas que gestionaron.

Veamos a continuación como diseñamos el trabajo de campo.

1.2. Las estrategias de recolección de la información

El diseño que se utilizó implicó recolectar información en dos momentos. El primer momento respondía, por un lado, al objetivo de "identificar las características más importantes de las estructuras socio-productivas, de la oferta educativa y formativa y su relación con el plano nacional durante tres periodos históricos reconocidos como relevantes". Para ello se recurrió a la revisión de fuentes primarias de información utilizando tanto bibliografía de reconocidos autores y autoras provinientes de diversas disciplinas tanto a nivel nacional como provincial, como así también documentos oficiales de las diversas gestiones.

Por el otro, contribuía al objetivo de "describir las oportunidades de educación, formación y empleo de los jóvenes vulnerables en el Gran Mendoza en la década de los noventa". En esta segunda parte, se optó por recurrir a datos estadísticos de segunda mano elaborados por diversos organismos oficiales a partir de los cuales se hicieron cruces y cuadros propios que permitieron obtener información sobre las variables identificadas como relevantes.

En general, no hubo grandes inconvenientes en cuanto a la posibilidad de comparabilidad salvo aquellos originados en los grupos etareos considerados, lo que en muchos casos implicó la reelaboración de la información original. Este es un problema bastante frecuente en la temática juvenil, se relacionan las características sociales y culturales del fenómeno, con la multivocidad del concepto juventud y la falta de consenso entre diversos organismos dedicados a la recopilación de datos estadísticos sobre el rango etareo dentro del cual se define a una persona en tanto "joven". Existía a nivel nacional muchos antecedentes y trabajos que seguían esta tónica, pero en el provincial los datos se encontraban en forma dispersa y no existían investigaciones o trabajos publicados que abordaran el tema, ni en los ámbitos gubernamentales ni académicos, mucho menos en otros sectores como organismos no gubernamentales o fundaciones.

El segundo momento del diseño respondía también a dos objetivos: relevar las políticas públicas implementadas en la última década en el Gran Mendoza y comprender los esquemas de percepción, intereses y estrategias de los agentes involucrados en las prácticas de decisión y diseño de las políticas en el período elegido. Nos propusimos hacerlo a través de datos secundarios nuevamente (documentos producidos desde la gestión, la prensa escrita) y de técnicas cualitativas conversacionales (entrevistas no estructuradas, al estilo de las historias de vida, a los principales responsables de las políticas durante la década en el campo elegido y grupos focales).A continuación presentamos una síntesis de la relación entre objetivos y estrategias de recolección de la información.

2. Las puntadas iniciales

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 250

Tal como señalamos, relevar las políticas públicas implementadas en la última década en el Gran Mendoza y comprender los esquemas de percepción, intereses y estrategias de los agentes involucrados en las prácticas de decisión y diseño de las políticas en el período elegido[II] son los objetivos que se persiguieron en el segundo momento del diseño de investigación.

Creemos que no sólo clarificar el diseño que se utilizó sino también exponer los entretelones del trabajo de campo contribuye a hacer más comprensibles los resultados. Exponer los altos y bajos de la labor, el desarrollo de la investigación, es una contribución no sólo a la confiabilidad sino también a la validez de sus resultados. Todo texto es una producción, por lo que no basta con presentar el resultado final, es preciso mostrar "puntada por puntada" si buscamos adherentes a la plausibilidad de nuestras interpretaciones, es por ello que mencionaremos también las contramarchas y las reformulaciones. Esto implica aclarar las circunstancias de las que dependieron las decisiones y no sólo exponer cuáles se tomaron.

Al definir la estrategia que seguiríamos en el trabajo de recolección de la información partimos del convencimiento de que no necesariamente la pre-estructuración del trabajo de campo lleva a una pérdida de flexibilidad, por el contrario, cuanto más conozcamos de antemano sobre nuestros informantes y sobre el tema en mejores condiciones nos encontramos para formular algunas preguntas y para responder a las condiciones concretas de la interacción.

La experiencia personal en la gestión pública en el ámbito del Consejo de la Juventud y la relación previa con algunos de los entrevistados hizo que esta no fuera la primera aproximación que se tenía a las prácticas objeto de indagación ni a las características de los informantes y sus habitus. Auque muchos autores[154] desaconsejan investigar aquellos ámbitos donde se tiene una participación directa, dado que han pasado varios años desde mi labor en los ámbitos analizados me fue posible tomar distancia de aquellas relaciones y ellas, más que un obstáculo, constituyeron finalmente un elemento facilitador de la tarea.

Maxwell por su parte sugiere algún grado de estructuración en el diseño si estamos ante una cultura que resulta familiar y si el investigador está haciendo sus primeras experiencias en estudios de tipo cualitativos.[155] Es por ello que pensamos en detalle un plan tentativo dejando siempre abierta la posibilidad de cambios sustanciales; lo que de hecho ocurrió.

En nuestro caso, la primera reformulación tuvo lugar incluso antes de la entrada al campo en relación a los instrumentos. Originalmente se pensó en incluir una encuesta de tipo estructurada y entrevistas semi-estructuradas, ya estaban listos los formularios y el equipo de encuestadores esperando directivas pero el contexto político provincial en ese momento no era propicio, estaba muy agitado por una serie de denuncias de corrupción que si bien no involucraban a las gestiones que serían objeto de nuestro análisis, generaban un clima de tensión generalizada. Parecía enorme la distancia entre los objetivos de ese instrumento y las posibles resistencias que encontraríamos y se evaluó como contraproducente su implementación pensando en la relación que se debía establecer con muchos de los encuestados cuando se los buscara como informantes clave. A partir de esta situación y considerando también recursos humanos y materiales se optó por recurrir fundamentalmente a otros instrumentos (entrevistas del tipo historia de vida, grupos focales y análisis documental). Sin embargo, se uso una pequeña encuesta con los entrevistados para sistematizar sus datos personales. (Ver Anexo IV)

2.1. La selección de los informantes clave

Entre los propósitos que guían nuestro muestreo incluimos el conocer a través de los dichos de los mismos informantes quienes estaban en incondiciones de imponer sus puntos de vista más allá de la denominación formal de su cargo. Es así que sólo la técnica de la bola de nieve nos podía conducir de un informante a otro, sin embargo, como originalmente se habían hecho los preparativos para implementar una encuesta, contábamos con un listado de las personas que habían desempeñado algún cargo formal en los ámbitos de educación, juventud, y trabajo en la Provincia de Mendoza durante los tres gobiernos que tuvieron lugar en la década de los noventa.

Pensamos que en la mayoría de los casos nuestros informantes se encontrarían entre ellos ya que habrían ocupado alguno de estos cargos formales, pero de hecho algunas personas se agregaron con posterioridad al listado inicial. Por ejemplo, a partir de las entrevistas se conoció que existieron numerosos participantes que desde otros puestos, no ligados formalmente a los temas juveniles, pensaron acciones para jóvenes.

En cuanto a las características seleccionadas como relevantes de los informantes que nos permiten captar no solo la heterogeneidad del grupo sino aquellas que enclasan a los participantes del campo surgieron nítidamente: la edad, la relación personal o facilidad de acceso directo a los niveles de mayor jerarquía y la función política, técnica o territorial desempeñada. Entonces se buscó, a través de la selección sistemática de los informantes, captar adecuadamente los puntos de vista de cada uno de estos enclasamientos. Se consideró que entrevistando a 5 funcionarios de cada gestión, se estaría en condiciones de ir saturando las categorías de análisis de la información.

2.2. La relación con los informantes

Tal como mencionan muchos autores la negociación de la relación es un proceso permanente. En nuestro caso, algunos de nuestros informantes son en la actualidad funcionarios nacionales y resultó complicado coordinar la agenda de encuentros.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 251

Por otra parte, al interpelarlos en tanto ex –funcionarios, la necesidad de contar sus logros durante la gestión en tónica defensiva insumió las primeras etapas de las sesiones, los relatos eran fundamentalmente descriptivos donde se cuantificaban beneficiarios y la magnitud de dinero invertido. En algunos casos, sólo luego de algunas sesiones se logró que las personas se abrieran a la narración de sus vivencias personales.

En el primer contacto con cada informante se aclararon los motivos e intenciones de nuestro trabajo haciendo hincapié en los fines académicos, se garantizó de manera explícita el anonimato y la utilización de pseudónimos y se ofreció para su lectura las transcripciones de las entrevistas y el trabajo final. No se ofreció una retribución monetaria de ninguna índole por la colaboración aunque si se agradeció en tantas oportunidades como fue posible.

Las características de los informantes, funcionarios que participaron de las discusiones y decisiones, con elevados niveles educativos, la relación entre entrevistado y entrevistador (en algunos casos de haber compartido el ámbito laboral, en otros cercana a través de conocidos mutuos y en otros personal) más la distancia temporal sobre los hechos tratados posibilitaron una relación de entrevista donde además de la apertura a las cuestiones personales, en muchas oportunidades se logró el compromiso con el ejercicio de la reflexión crítica.

2.3. La recolección de los datos

Como ya adelantamos también se optó por la obtención, a través de entrevistas con individuos, de información biográfica e histórica relacionada con la vida personal de los informantes. Las entrevistas adoptaron entonces el formato de la historia de vida.[156] III

La encuesta que desechamos era en realidad la adaptación de esta técnica a un uso masivo por lo que el tipo de información que buscábamos obtener era sustancialmente el mismo. Al descartarla se decidió privilegiar las relaciones de entrevista cara a cara frente a la cantidad de unidades de análisis a las que se podía llegar a través de encuestadores.

En el uso habitual de las técnicas conversacionales suelen diseñarse una serie de controles para evitar las fallas en la memoria, las racionalizaciones o las tergiversaciones conscientes en la búsqueda de otorgarle credibilidad a los datos recolectados de esta forma. Desde nuestro punto de vista la objetividad de una investigación cualitativa también puede ser valorada en términos de confiabilidad y validez de sus observaciones, pero estos términos adoptan significados diversos a los utilizados para valorar una investigación cuantitativa. La confiabilidad es el grado en que el hallazgo es independiente de los hechos circunstanciales y la validez el grado en que el hallazgo es interpretado correctamente.[157] La objetividad es entonces el logro de tanta validez y confiabilidad como sea posible confrontando los nuevos hallazgos tanto con los datos como con los argumentos para integrarlos al corpus de conocimiento.

Pero la pretensión de validez sólo puede fundamentarse organizando toda la información recabada de manera plausible (admitible, aceptable) durante todo el proceso de investigación desde el planteo del problema pasando por el diseño, el trabajo de campo, el análisis y la presentación de los resultados.

Es por esto que, en cuanto a nuestra planificación del diseño, si bien acordamos con quienes sostienen que no existe una forma lógica a priori de convertir las preguntas de investigación en las preguntas a utilizar a través de la técnica seleccionada, también creemos que el ejercicio de relacionar constantemente ambos aspectos del diseño de un proyecto puede aportar a la validez de los instrumentos también en las metodologías cualitativas. Validez, como ya dijimos, no entendida en términos positivistas como el grado en que el instrumento mide realmente las variables que pretende medir, sino como aporte para valorar la importancia relativa de la información que se busca obtener con vista a los interrogantes sustanciales iniciales o bien la importancia relativa de los interrogantes que emergen durante la recolección.

A partir de estas reflexiones, elaboramos en un primer momento grillas que relacionaban preguntas de investigación con temas a tratar en las sesiones de las entrevistas y a medida que surgían nuevos interrogantes su incorporación era analizada en función de su aporte a los interrogantes sustanciales de nuestra investigación entendiendo que las preguntas de la entrevista son aquellas que nos llevan a lograr la comprensión de aquellos aspectos del fenómeno que nos propusimos originalmente. La primera guía sólo enunciaba temas de manera general y las preguntas se improvisaban en el transcurso de la entrevista, luego se elaboró una guía de preguntas más cercanas a las preguntas de investigación, la que adolecía de un lenguaje bastante formal, poco a poco el listado de preguntas se fue transformando, enriqueciendo en cada situación concreta de entrevista en un constante ir y venir entre aquellas dos guías y las preguntas que espontáneamente surgían. En los Anexos I, II y III presentamos las sucesivas grillas.

Por otra parte, se decidió explorar algunos temas que surgían de las primeras entrevistas a través de la técnica de los grupos focales o grupos de discusión como fuente de triangulación de datos. Sin embargo, a raíz de las dificultades de agenda de nuestros informantes y luego de dos intentos fallidos en la convocatoria, se desechó esta posibilidad.

Complementariamente, se decidió rastrear algunos puntos de inflexión que señalaban la presencia de cambios en la situación del campo, estos acontecimientos eran señalados por los entrevistados como marcas o hitos destacables. Para esto se optó por examinar las noticias sobre el tema en la prensa escrita entre los días previos y posteriores a tales eventos en un período de 15 días alrededor de la fecha. Se acordó como estrategia el uso de técnicas de análisis sociológico del discurso desde una perspectiva en consonancia con las posiciones

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 252

adoptadas en los capítulos precedentes.[158] En nuestra provincia circulan dos diarios: "Los Andes" y "UNO", ambos fueron consultados. Sin embargo, sólo fue posible trabajar sobre el primero de ellos porque el segundo comenzó a circular a partir de 1995, no todos sus ejemplares están archivados y los que existían no estaban a nuestra disposición al momento de realizar el trabajo de campo debido a una remodelación en la sala de lectura. Además, cabe aclarar que sólo nos fue posible incluir, en este escrito, material gráfico sobre los artículos del año 1995 en adelante, ya que no se autoriza el fotocopiado de los ejemplares pertenecientes a años anteriores. Dado el acotado alcance de este material se optó por utilizarlo sólo para mostrar al lector la repercusión en la prensa de algunos aspectos puntuales tratados en el capítulo 7, en algunas ocasiones sólo se introducen en el texto referencias a los artículos y en otras se presenta el recorte periodístico. También se analizaron documentos producidos por las gestiones, en este caso se introducen referencias o extractos de sus contenidos.

Las ventajas del uso de materiales documentales son ampliamente conocidas. Entre ellas dos fundamentalmente resultaban importantes para nuestro trabajo, el bajo costo en la obtención de gran cantidad de material informativo, y la historicidad, esto es la posibilidad de obtener datos sobre sucesos del pasado.

Por otra parte, la naturaleza secundaria del material documental requería incluir su utilización sólo en tanto complemento de la información recogida de primera mano a través de las entrevistas.

Por último, es preciso plantear en relación a las técnicas seleccionadas una serie de prevenciones que se deben tener siempre presentes sobre la relación de entrevista y el análisis de textos.

2.4. Algunas prevenciones sobre las técnicas empleadas

Las técnicas conversacionales y el trabajo con los textos que se producen en la relación de comunicación abren un importante debate sobre dos aspectos: los límites de la situación de entrevista y la representatividad de los datos obtenidos.

Cuando se plantea este tipo de temas surgen inmediatamente las referencias a la hermenéutica o a la relación de comunicación ideal porque, en definitiva, la entrevista, sea del tipo estructurada como una encuesta o una entrevista en profundidad, es una relación de comunicación con un objetivo no corriente: tiene como finalidad el puro conocimiento. Pero más importante aún, es que, en última instancia, es una relación social que produce efectos sobre los resultados obtenidos.

Las posturas que oponen las entrevistas estructuradas y las no-estructuradas como eje de la discusión no hacen más que enmascarar lo que ambas tienen en común: son interacciones sociales que se cumplen bajo la coacción de estructuras sociales.

En este sentido no sólo los metodólogos positivistas ignoran estas coacciones y sus efectos, sino también los etnometodólogos propensos, por su visión subjetivista del mundo, a ignorar los efectos de las estructuras objetivas no sólo en las interacciones de otros agentes sino en las que ellos protagonizan, en tanto investigadores en relación con sus investigados.

Si bien, las dos principales posturas metodológicas existentes buscan evitar cualquier forma de violencia simbólica que afecte las respuestas que se obtienen, aunque por razones divergentes (las técnicas cuantitativas porque tienen como supuesto el registro externo de las variables y las técnicas cualitativas porque pretenden captar desde el punto de vista interno de los actores sus datos) lo cierto es que en esta materia no es posible confiar exclusivamente en la buena voluntad, porque en la naturaleza misma de la relación de entrevista está inscripta toda una serie de distorsiones que producen efectos.

La única manera de lidiar con estas distorsiones es conociéndolas y ejercitando una práctica reflexiva y metódica que nos permita sobre la marcha percibir y controlar los efectos de la estructura social en la que cada situación de entrevista se presenta.

Sostenemos que la distancia de esta propuesta con el sueño positivista de la objetividad y el sueño de la fenomenología de la descripción librada de los supuestos del investigador, es plantear que la diferencia no está entre la ciencia que, en la explicación o interpretación de un fenómeno, efectúa una construcción y la que no lo hace. La diferencia está entre la ciencia que lo hace sin saberlo y la que, sabiéndolo, se esfuerza por conocer y dominar sus actos inevitables de construcción, y los efectos, igualmente inevitables, que éstos producen.

Considerar qué se está haciendo cuando se entabla una relación de entrevista implica saber cuáles son los efectos de esta intrusión inicialmente conociendo para ello cuál es la representación que de esa relación construye el entrevistado (de la encuesta en general, de la relación particular que establece con la persona que lo entrevista, de los fines que se persigue y de las razones que lo llevan a aceptar participar en ese intercambio). Pero también tomar en cuenta todos los efectos que se producen en la situación. Bourdieu[159] nos ofrece al respecto un panorama exhaustivo.

a) Efecto de imposición

La relación de entrevista por lo general es asimétrica. El encuestador es quien define el juego, plantea las reglas y asigna objetivos de manera casi siempre unilateral y sin negociación previa. Esta asimetría se refuerza si el encuestador ocupa una jerarquía superior al encuestado en el espacio de las posiciones sociales. El intercambio de bienes lingüísticos y simbólicos que se establece variará según sean las posiciones que ocupan cada uno. Sabiendo esto es preciso poner en práctica todas las

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 253

medidas posibles para reducir la violencia simbólica que esta relación asimétrica puede implicar. Para ello hay que establecer una relación de escucha activa y metódica muy alejada del dejar hacer planteado por los cualitativistas extremos como del dirigismo del cuestionario cerrado prestando atención a las condiciones objetivas y a las subjetivas. También es preciso actuar sobre el nivel del lenguaje utilizado, sobre los signos verbales y no verbales que faciliten una relación de comunicación. (evitar preguntas ingenuamente egocéntricas o distraídas que no recuerdan palabras que el entrevistado ya mencionó). Por último, actuar sobre la relación misma de comunicación es decir sobre las características de los sujetos involucrados (ej: de seleccionar sujetos cercanos en el espacio social, cuidado cuando la cercanía es tal que hace que se diga todo menos lo evidente, lo supuesto y esto no permite transmitir los elementos necesarios para la comprensión).

b) Efecto de ejercicio espiritual

Si no puede manejarse la distancia social es preciso manifestarle al entrevistado que se está en condiciones de situarse mentalmente en su lugar, sin fingir que se están anulando las diferencias (comprender, no proyectarse en el otro, sino necesitarlo para captar su lugar). Este tipo de disposición es un ejercicio espiritual una verdadera conversión de nuestra mirada nada sencilla de lograr.

c) Efectos de la resistencia a la objetivación.

Se presentan cuando los encuestados consciente o inconscientemente tratan de imponer su definición de la situación de entrevista porque en ella entre otras cosas está en juego la imagen que tienen de sí mismos y que quieren mostrar y mostrarse. El resultado puede ser la censura la relación hace inconfesable ciertas opiniones y se ve redoblada por la presencia del grabador. También puede ser un juego más sutil donde el entrevistado simula encarar un autoanálisis de sus condicionantes con términos cercanos al que el entrevistador utiliza, logrando evitar preguntas que realmente desenmascaren las relaciones presentes entre sus condiciones objetivas y sus interpretaciones de ellas. A modo de prevención se sugiere no engañarse aferrándose a la autenticidad del testimonio y buscar incluir en los diseños controles de diversa índole.

d) Efectos de una construcción realista.

Es preciso alejarse de las visiones que buscan la neutralidad en la anulación del observador. La investigación puede poner de manifiesto las realidades que pretende registrar únicamente cuando se apoya sobre un conocimiento previo de esas realidades. El entrevistador sólo estará a la altura de su objeto si posee de él un inmenso saber sobre las condiciones en que se sitúa el entrevistado y las que lo producen. Solo esta información previa nos permitirá improvisar las preguntas pertinentes durante la marcha que nos ayuden a evitar los efectos antes mencionados.

Abandonar este conocimiento, lejos de garantizar captar la subjetividad de los actores participantes, como plantean ciertas posturas teóricas, sólo implica dejar el campo libre a las prenociones o al efecto automático de los mecanismos sociales que llevamos inscriptos en nuestros cuerpos y que están presentes también en las operaciones científicas básicas (desde la concepción del problema hasta la concepción de la pregunta durante la entrevista).

La gente no maneja la ciencia de lo que es y lo que hace, la sociología sabe que debe darse los medios para cuestionar todos los presupuestos que habitan tanto al encuestado como al encuestador. Esos medios dependen de un conocimiento profundo de las condiciones de existencia que los producen y de los efectos sociales que pueden ejercer en toda situación y también en la de entrevista.

e) Efectos de escritura.

La puesta por escrito más literal es ya una traducción con mayor razón si buscamos romper con la noción espontaneísta de un discurso que habla por sí mismo. Una trascripción que juega con la inclusión de subtítulos, con la construcción de categorías es una interpretación. Toda trascripción se juega entre la fidelidad al relato y la legibilidad pensada en relación a los potenciales destinatarios.

Pensar en los límites que implica el paso de la oralidad a la escritura implica recordar que transmitir palabras no es realmente darle la palabra a quienes no la tienen, es siempre reescribir. Por otro lado renunciar a orientar la atención del lector para dejar actuar sus nociones, prenociones e interpretaciones, pretendiendo con ello no limitar su libertad es olvidar que toda lectura está orientada por esquemas interpretativos. Por lo tanto, títulos, subtítulos, presentaciones, introducciones y aclaraciones precisan por objetivo dar al lector los insumos necesarios para una lectura comprensiva capaz ella también de ponerse en el lugar desde donde ese texto fue producido. No sólo el investigador sino también el lector deben estar en tales condiciones.

Para ello es preciso transmitir toda la información que permita percibir la posición objetiva de la persona entrevistada, utilizar todos los recursos de la escritura que permitan captar la voz, la pronunciación, la entonación, el ritmo, el lenguaje gestual, el lenguaje corporal y todo otro elemento que implique variaciones significativas del texto, por último, controlar permanentemente el punto de vista que se transmite en la escritura.

En cuanto a los materiales documentales extraídos de la prensa escrita es preciso añadir algunas consideraciones complementarias.

Este tipo de material presenta algunos problemas específicos, el principal se refiere a la selectividad con que se producen las noticias de prensa y puede afectar la credibilidad del

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 254

material en el caso de ser utilizado como única fuente de información. A él se le añade el problema de la distorsión en la redacción y en la presentación de las noticias aunque este tipo de limitaciones es compartido con otras técnicas cualitativas. Por último es preciso considerar, especialmente en el caso de la prensa escrita, los numerosos condicionantes que preceden la aparición de una noticia, esto es considerar al texto en tanto producción social.

Para concluir este apartado, en cuanto al segundo de los temas sobre el que este tipo de técnicas abre el debate, la representatividad de los datos obtenidos, sintéticamente podemos decir que de la misma manera que hemos planteado que una relación social está siempre influida por los efectos que las estructuras objetivas tienen sobre ella para hacer una crítica a la relación de entrevista, es también en esa relación entre aspectos objetivos y subjetivos que podemos basar una defensa de las técnicas cualitativas de recolección de información en cuanto al tema del valor que tienen este tipo de datos en la construcción del conocimiento.

2.5. El análisis de los datos, la identificación de temas emergentes y la profundización del trabajo de campo

El análisis de los datos comenzó inmediatamente después de la primera entrevista. En base a esa etapa inicial de análisis fuimos mejorando las preguntas de nuestra guía de entrevista, incluyendo temas emergentes y generando anticipaciones de sentido e hipótesis provisorias en relación a las preguntas de investigación. Las entrevistas prolongadas y los relatos de las historia de vida nos presentaban de manera recurrente fuertes oposiciones entre las funciones técnicas, políticas y territoriales y entre grupos generacionales.

Por otra parte, recurrir a la historia de vida posibilitó captar las trayectorias de los informantes y el paso por diversos cargos de hecho este es uno de los aspectos que funcionarios de diversas gestiones evalúan como positivo: la continuidad de las políticas a pesar de los cambios de gobierno que en parte se vio posibilitada por las continuidades individuales y los compromisos personales. Esto nos llevó a indagar sobre la red de relaciones personales existentes y la pertenencia de los agentes a grupos sociales con relaciones más allá del ámbito laboral para ello se incluyó en las sesiones de las entrevistas nuevas preguntas al respecto.

Como nos interesaba lograr representatividad de los distintos puntos de vista y conocer si existían distintas versiones al interior del equipo de funcionarios, originalmente nos centramos en conocer las oposiciones, disputas y divergencias a nivel grupal o entre distintas personas y no contemplamos la idea de que estas fisuras también podían estar presentes en la historia de cada uno de los agentes como preguntas relevantes, pero, a poco de andar, ellas emergieron como insoslayables lo que llevó por su parte a incluir nuevas preguntas en las entrevistas. Las luchas no solo se entablaban en relación a otros agentes sino también a en el plano individual entre el planteo de objetivos a nivel personal y el rol de funcionario público.

Paralelamente, se fueron desarrollando ideas tentativas sobre categorías o relaciones para lo cual se decidió utilizar como estrategia la redacción de notas paralelas, la codificación y el recorte de las categorías sobre el texto de las entrevistas y la confección de esquemas de categorías previas y emergentes. En estas primeras exploraciones sobre los datos, las estrategias de contextualización cobraron un papel importante en nuestro análisis dado los puntos de vista teóricos expuestos en anteriores capítulos. En la reconstrucción del transcurso de la vida de las personas, es importante encontrar hitos analíticos alrededor de los cuales sistematizar los datos y elaborarlos mediante la aplicación de un esquema integrador. Para esto se seleccionaron hechos que emergieron espontáneamente de los relatos en tres niveles. En relación con la formulación de las políticas, con el nivel de interacción con otros agentes o instancias gubernamentales marcando momentos conflictivos y con los puntos de vista personales que implicaba la función pública. Por último, cabe mencionar la conformación final de nuestro grupo de entrevistados. Este conjunto incluye personas que se desempeñaron en el Ministerio de Educación, en la Dirección General de Escuelas, en el Consejo de la Juventud u otros organismos de juventud, en el Ministerio de Medio Ambiente, en el de Economía y en Anses (Proyecto Joven). En general eran funcionarios que participaron de las discusiones y decisiones, con elevados niveles educativos. Una de las particularidades de este grupo es que muchos de sus integrantes ocuparon diversos cargos en la estructura del gobierno provincial, y por lo tanto sus puntos de vista se nutrían de múltiples experiencias en la gestión pública. Esto es, ocuparon diversos cargos y en diversas administraciones. Considerando sólo el máximo cargo ocupado tenemos: 4 funcionarios/as con rango ministerial, 4 con rango de subsecretarios/as, 1 funcionario/a con cargo de director, 1 funcionario/a con máxima autoridad de órgano colegiado, 2 coordinadores/as de programa, 2 técnicos/as. Dadas las características señaladas se considera que la muestra conformada satisface con creces la intención de captar los diversos puntos de vista.

Notas al capitulo 4

Esta idea implicó, en nuestro recorrido, modificar el planteo del problema de investigación transformando lo que inicialmente se imaginó como punto de llegada en punto de partida. Esto es, no preguntar por los resultados de las políticas, en términos de evaluación de su impacto, ni qué tipo de experiencia educativa o de formación profesional podría reunir las condiciones para mejorar la empleabilidad de los jóvenes en el mercado de trabajo, en qué condiciones organizativas, en qué contextos y con qué contenidos, sino preguntar por los procesos que contribuyeron a constituir los resultados de la última década en términos de las luchas entre los agentes involucrados en la definición de las políticas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 255

[II] La relación entre estos objetivos, las preguntas de investigación y las hipótesis puede consultarse en la introducción.

[III] Esta opción se fundó en los principales atractivos de esta técnica. Esto es, su utilidad para captar información relevante sobre la confluencia del tiempo biográfico y el tiempo histórico –social: permite captar ciclos vitales o generacionales, cambios y procesos sociales donde convergen tiempo biográfico y el tiempo histórico –social; y su potencialidad en el aspecto documental, ya que permite llegar a diferentes tipos de públicos: a un público general no académico, en tanto documento elaborado en base a la apreciación de que en cualquier sociedad el estudio de la vida cotidiana de hombres y mujeres hace más perceptibles y comunicables ciertos fenómenos o aspectos. A un público más académico al utilizársela como ejemplo o descripciones sistemáticas dentro de un discurso teórico. Pero fundamentalmente porque permite comprender el aspecto subjetivo de los procesos institucionales y cómo las personas los experimentan, confiriéndole nuevamente sentido a la noción de proceso, entendida en tanto dinámica entre los factores objetivos pasados y presentes y los factores subjetivos involucrados en el análisis de las prácticas concretas. Además nuestra investigación reúne varias de las características señaladas por diversos autores en cuanto a las oportunidades de uso de esta técnica, ellas son: a) cuando los intereses de la investigación son relativamente claros y relativamente bien definidos, b) cuando los escenarios o las personas no son accesibles para una observación en profundidad (nuestro anclaje en la década pasada) y c) cuando hay limitaciones de tiempo.

Capítulo 5

Génesis e historia de las relaciones entre educación y trabajo en argentina y en mendoza

"En el estado actual de la ciencia social, la historia de larga duración es, pienso, uno de los lugares privilegiados de la filosofía social. […] ***En realidad, para hacer la sociología como yo la concibo,*** […] ***La historia que yo necesitaría para mi trabajo, muy a menudo, no existe."***[160]

En los capítulos anteriores hemos argumentado sobre la pertinencia y relevancia de una perspectiva de análisis relacional e histórica sobre todo objeto sociológico. Señalamos que en el campo de las ciencias sociales encontramos profundas delimitaciones que marcan el trabajo de investigación. Dos de ellas con serias implicancias: la división del trabajo entre historia y sociología y la escisión entre los aspectos políticos, económicos y culturales o simbólicos.

Sostuvimos que no existe lo social como una sustancia independiente de lo político, lo económico y lo cultural y, por otro lado, que todo objeto social convertido en objeto de investigación social, teóricamente construido (las luchas de clases, la pobreza, la exclusión, la familia, el Estado, los jóvenes, la educación el trabajo, etc.), sea cual sea la matriz paradigmática en la que se sustente esa construcción, es el resultado de un proceso.

Por esto, afirmamos nuevamente que, toda ciencia social que pretenda dar cuenta de forma cabal de sus objetos no puede olvidar que sus puntos de partida están históricamente condicionados. Consecuentemente, para examinar las políticas educativas en el momento histórico concreto que hemos seleccionado, esto es la década de 1990, analizaremos en este capítulo, la génesis y las prácticas del Estado en el campo de la educación en Argentina y en nuestra provincia. Tal como sostiene Emilio Tenti Fanfani, decir que el Sistema Educativo tiene una historia es decir que el modo de organizar las prácticas ha cambiado a lo largo del tiempo y que ese cambio resulta de las relaciones entre agentes e instituciones.

En nuestro país, el proceso de formación del Estado-Nación y del Sistema Educativo estuvo completamente relacionado con el pasaje del modelo colonial a la conformación del modelo económico agro-exportador. El Estado desempeñó desde sus orígenes funciones indispensables para la consolidación del modelo económico, social y político que regiría la incorporación del país al marco de la economía mundial. Lo que ocurre definitivamente en 1880, momento de grandes transformaciones en las relaciones económicas mundiales.[I] Así, debió ocuparse de la unificación administrativa del territorio nacional, de la progresiva construcción del monopolio de la fuerza desarmando los ejércitos provinciales, de las funciones económicas mediante la creación del mercado nacional o interno, de integración social, de la provisión de la fuerza de tra-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 256

bajo necesaria, de la conquista de la tierra, de los capitales necesarios para la infraestructura y de la consolidación del Sistema Educativo. El Estado nacional argentino ha tenido siempre un protagonismo central en la organización del modelo de país emprendido por la clase dirigente.

La relación entre Estado, educación y trabajo se articuló en los distintos períodos históricos según fuera el rol a ella asignada en los modelos económico-políticos implementados por los sectores dirigentes al mando de la conducción del aparato estatal y en la lucha entre los distintos sectores que lo poblaban. Veamos las distintas modalidades que fue adoptando esta relación en cada período.

1. El modelo oligárquico-liberal agro-exportador y la organización del Sistema Educativo Nacional (1810 -1930)[161]

Argentina se transformó, con la implementación del modelo agro-exportador, en una de las principales proveedoras de alimentos en los mercados mundiales abasteciéndose del resto de los bienes y servicios necesarios a través de la importación. Este esquema en la incorporación a la división del trabajo internacional impregnará desde este momento con sus consecuencias el desarrollo nacional.

Las estrategias implementadas en este modelo en materia de política económica adquieren sentido a la luz de la matriz ideológica que las sustenta: el liberalismo.[II] El modelo de desarrollo impuesto por la "Generación del ´80" asienta sus bases en el concepto alberdiano de amplias libertades civiles y libertades políticas restringidas, por lo que el liberalismo ideológico que sustenta la oligarquía dominante asume características fuertemente antidemocráticas.[III]

Estas prácticas antidemocráticas serían una suerte de respuesta por parte del poder oligárquico a los signos de cambio que representaban el nacimiento de nuevas fuerzas políticas y las expresiones en favor de una mayor participación política.

1.1. La organización del Estado Nacional y las ideas imperantes

La estrecha relación existente entre Estado y clases dirigentes marcó las características del modelo de desarrollo económico y político del país, la oligarquía lideraba el proceso económico y sustentaba el poder político. Ella estaba constituida por una alianza entre los productores de bienes agrícola-ganaderos para el mercado internacional, los exportadores, los importadores de los productos manufacturados destinados al mercado interno, los financistas y los intereses de los inversores extranjeros.

El liberalismo argentino pregonaba la superioridad del sector privado frente al estatal como agente promotor del desarrollo económico.[IV] La estructuración del Estado Nacional tuvo varios acontecimientos significativos que contribuyeron en la consolidación del modelo económico tales como: la formación del aparato de seguridad, la expansión de la burocracia central, la implementación del sistema de recaudación fiscal, la participación estatal en los ámbitos de la salud y la educación y la centralización, de hecho, del poder en el ámbito nacional en detrimento de las provincias y municipios.

La tierra constituyó en este modelo el principal factor productivo y de poder. La utilización extensiva de la tierra y el sistema de arrendamientos fueron las bases del modelo productivo argentino agrícola-ganadero, este período se caracteriza por hacer del acceso a la tierra y a la propiedad agraria la fuente del poder político.

Por otra parte, el desarrollo de la infraestructura necesaria para la producción agrícola ganadera destinada tanto al mercado interno como a las exportaciones constituyó otro de los ejes de acción primordial de este modelo.

Un tercer elemento vital consistió en asegurar la disponibilidad de fuerza de trabajo proveniente de la inmigración. Así, no sólo capitales fueron requeridos al exterior, también era preciso, siguiendo las impresiones de los principales dirigentes liberales de la época, subsanar el déficit poblacional para la ocupación y el trabajo. El Estado también se ocupó de incentivar la inmigración a través de una gama de medidas diseñadas para tal fin, aunque una serie de coyunturas nacionales e internacionales conformaran el impulso final para la llegada de grandes contingentes. Aquellas medidas testimonian la importancia de este factor en la edificación del modelo productivo y social.[V]

En este período el desarrollo de la infraestructura y del sector terciario absorbió la mayor cantidad de fuerza de trabajo extranjera ya que las escasas posibilidades de acceso a la tierra y la proporcionalmente menor demanda de fuerza de trabajo en el sector agrícola ganadero arrojó a los inmigrantes hacia los sectores urbanos. Por otra parte, la atracción del desarrollo urbano fue moldeando la concentración de la población en estos centros en detrimento de las zonas rurales evidenciando el crecimiento de las actividades secundarias y terciarias complementarias del modelo agro exportador que generaban mayor cantidad de fuentes de empleo comparándolas con el sector primario. En síntesis, la fuerza de trabajo inmigratoria fue esencial en todas aquellas actividades complementarias, desde la construcción de infraestructura hasta el sector servicios, que se requerían para asentar el modelo de desarrollo. Esto repercutirá en el modelo educativo implementado, aspecto que se profundizará en el próximo punto.

Podemos señalar un segundo período en la implementación de este modelo entre 1916 y 1930, el interregno radical, caracterizado por la ampliación de la participación política y el acceso de la pequeña burguesía a los aparatos de Estado.

En un panorama donde el imperialismo ejerce su dominio

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 257

a través de su alianza con la oligarquía, el yrigoyenismo representa fundamentalmente (y esto a pesar de la interpretación muy difundida de que representaría a las "clases medias") a los productores agrícolas ganaderos enfrentados a la burguesía terrateniente invernadora y los agricultores desvinculados del mercado mundial. Su base de masas está constituida por el peón rural que le prestará su apoyo tras la conquista del sufragio universal. El yrigoyenismo sintetiza, así, los intereses de las clases propietarias y no propietarias del agro desvinculadas del imperialismo. Pero, sin duda, logra incorporar a su proyecto a otras clases y sectores. Y es la Ley electoral de 1912 la que proporciona el mecanismo estatal específico para el acceso de nuevas clases al poder político. Todos los participantes parten de un supuesto común: esta transformación política no altera la estructura básica de la Argentina agraria y exportadora sino que modera los excesos oligárquicos sin suprimir la oligarquía. En efecto, la pequeña burguesía radical encuentra su base social de sustentación en esa estructura agraria, ganadera y exportadora.[VI]

En síntesis, si bien es cierto que el escenario social, económico y político era dominado por el bloque de poder porteño oligárquico-liberal afincado en las actividades agro exportadoras, también lo es, que existían expresiones de disconformidad con el modelo imperante al que estaban sometidos los trabajadores rurales, artesanos urbanos, incipiente proletariado industrial, nuevos sectores medios e inmigrantes. También cabe señalar aquí, que el bloque dominante no estuvo exento de contradicciones, manifiestas en concepciones divergentes acerca de la estrategia a seguir en la construcción del Estado y en las políticas inmigratorias entre otras. Finalmente, dichas disidencias impedirían la consolidación de una gran fuerza partidaria liberal-conservadora, al tiempo que degenerarían su capacidad de manejo del Estado y de la cultura política, poniendo fin a su permanencia en el gobierno.

1.1.1. Educación y trabajo: escaso interés oficial en la formación para el trabajo

Este modelo fuertemente excluyente en lo económico y lo político, pudo imponerse apoyándose en la acción eficiente y estatalmente controlada de la educación. Sus programas elaborados desde el puerto contribuyeron a que el proyecto agroexportador adquiriese rápida hegemonía en todo el territorio nacional. Junto a ello, el impacto inmigratorio hizo de la identidad nacional una cuestión central a ser atendida a través del Sistema Educativo, otorgándole como sus funciones claves la integración y la homogeneización.[162] Este sistema se constituyó con características fuertemente estatistas y centralizadoras en consonancia con las ideas liberales imperantes sobre la intervención del Estado en materia económica pero no en materia política.

En la etapa de la organización nacional tiene lugar el ordenamiento legal del Sistema Educativo.[163] [VII]

En la Ley de Educación Común N° 1420 se condensaron las propuestas del bloque en el poder, en materia de Educación Básica, que se caracterizaron por el marcado carácter oligárquico del acceso a los beneficios del saber escolar vigente desde los albores de las primeras formas de institucionalización educativa. Por ese entonces, se sentía la falta de una legislación que unificara los protosistemas escolares creados por gobernadores y caudillos que reglamentara las relaciones entre Nación y provincia en materia educativa. En 1884 el Congreso de la Nación debatió ampliamente y luego aprobó la Ley 1420 de educación común, laica, gratuita y obligatoria cuya jurisdicción abarcaría la Capital Federal y los Territorios Nacionales.

La falta de legislación específica sobre el sistema de Educación Media muestra la escasa atención dedicada a este nivel y las dificultades que surgen, ya desde fines del siglo XIX, para proyectar un espacio que integrara socialmente a los adolescentes y jóvenes, en especial a los provenientes de los sectores populares emergentes. La Educación Secundaria apenas se encontraba en formas incipientes como continuidad del nivel primario o preparatorio para la universidad. A partir de 1856 con la creación del Departamento de Escuelas a cargo de Domingo F. Sarmiento se le dio autonomía al sistema escolar respecto de la universidad. Hasta ese entonces las familias patricias proporcionaban a sus hijos una formación de dirigentes en el circuito educativo subordinado a la cultura universitaria surgido del proyecto que pensaba en una Educación Media y universitaria dirigida a las elites. Dentro del propio liberalismo, la tensión se planteaba entre generalizar la Educación Básica y quienes pretendían que el esfuerzo educativo del incipiente Estado Nacional estuviera dirigido a educar a la clase dirigente. Aunque estos proyectos no se presentaron nunca como mutuamente excluyente si se planteaba como una cuestión de prioridades. La extensión del sistema de educación pública se imaginaba hasta abarcar a la población considerada "educable" y la secundaria y universitaria destinada a la minoría ilustrada capaz de gobernar al país y vencer definitivamente la "barbarie" para lograr así, progreso, justicia y democracia. Pedagogos, maestros y profesores creían también que el progreso era efecto de la educación.

Pero es a partir del proyecto de la llamada "Generación del `80" que la educación pasa a jugar un papel preponderante en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado, aspectos todos ellos íntimamente relacionados con los problemas surgidos en la implementación del modelo económico. Esta estrecha relación es muchas veces olvidada por quienes sostienen[VIII] que en nuestro país la función encomendada al Sistema Educativo en sus orígenes estuvo más vinculada con la esfera de lo político que con la de lo económico.

En efecto, "el Sistema Educativo liberal clásico, modelo instalado en la Argentina, es centralmente estatal y [...] la decisión oligárquica fue utilizarlo como vía para la imposición del patriotismo y la ciudadanía, a los fragmentos culturales dispersos introducidos por la inmigración y a los restantes de la vencida

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 258

cultura popular argentina"[164]De allí que el Sistema Educativo estatalmente centralizado cristalizó en una serie de normas y discursos político-educativos animados por una idea restringida de democracia, pues si bien se pregonaba la igualdad ante la ley y se estimulaban procesos de homogeneidad social, su correlato social era un orden que determinaba jerárquicamente la ubicación política de los sujetos y el conocimiento, al igual que los vínculos admitidos entre ellos.

Entre 1880 y 1916 la hegemonía de la oligarquía imprimiría en el Sistema Educativo una orientación enciclopédica dirigiéndolo a la preparación de sus jóvenes hacia los estudios profesionales universitarios o hacia la actividad política separada del ámbito del trabajo. Entre 1863 y 1898 se crearon 17 colegios nacionales con el fin de proporcionar a sus jóvenes una enseñanza uniforme.[165] El sistema de enseñanza media era restringido con el objeto de formar a los jóvenes de los sectores burgueses preparándolos, por un lado, para las tareas de la administración pública, y para el sector transportes y servicios y, por el otro, seleccionando a las elites que continuarían sus estudios superiores preparándose para las funciones políticas en la dirección y el mando para ocupar esas posiciones en el aparato estatal.

La formación laboral tampoco tuvo un papel importante en esta etapa de implementación ya que el modelo económico centrado en la explotación extensiva de la tierra y la apenas incipiente industria a ella relacionada, no requería de mano de obra con una calificación técnica específica. Por otra parte, la mano de obra con la capacitación requerida para el trabajo en los oficios propia de los ámbitos urbanos fue provista por los obreros provenientes de Europa. En las primeras décadas del siglo XIX una y otra vez se planteaba la discusión sobre la posibilidad de imponer a los artesanos emigrados la obligación de tener a su cargo aprendices, incluso se manejaba la posibilidad de que el Estado se hiciera cargo del costo de esta enseñanza pero estas iniciativas quedaron relegadas y la formación se circunscribió en los talleres de los artesanos sin constituir un sistema de enseñanza oficial.[166] De este modo la transmisión del valor ético y del valor económico del trabajo, como así también la capacitación de la mano de obra no integraron los currículos de la época mostrando el escaso interés que despertaban en la clase dirigente estos aspectos.[167] En la Educación Primaria, mientras para los niños de los sectores rurales y de los incipientes sectores industriales la escuela debía socializarlos, homogeneizar, integrar y educar al ciudadano para formar parte de un sistema de estratificación social acorde con los intereses de los sectores dirigentes, el acceso a la escuela no era igual para todos los sectores. Los más postergados no accedían y si lo hacían no permanecían en el sistema. Si bien la matrícula en el nivel primario se incrementó notablemente del 20% en 1869 hasta el 48% en 1914[168] los problemas de desgranamiento[IX] y de desigualdades en las situaciones educativas[X] entre las regiones puso de manifiesto la función cumplida por el Sistema Educativo en la consolidación del sistema de estratificación imperante.

Esta distribución de la población entre los diferentes niveles de enseñanza era totalmente funcional a la organización social encabezada por la oligarquía. Mientras preparaba a sus jóvenes para la dirección del país negaba la participación aduciendo que la falta de educación implicaba la baja capacidad para el protagonismo político legitimando y al mismo tiempo reforzando los mecanismos de exclusión política.

El paulatino acceso a la Educación Media de los sectores burgueses se constituiría en uno de los aspectos primordiales en la demanda de participación política a la que, más adelante, en las primeras décadas del siglo XX, se enfrentaría la oligarquía.

La relación entre los sectores obreros y el Sistema Educativo presentó características particulares. Sus posibilidades de acceso a la educación fueron muy escasas en esta época y teñidas de un clima conflictivo. Las concepciones anarquistas, por entonces predominantes en el movimiento obrero, veían en la educación oficial un instrumento de dominación de los pueblos por lo que surgieron propuestas de desarrollar una educación alternativa implementada por las propias organizaciones obreras. Estas iniciativas se denominaron "Escuelas Modernas", "Escuelas Libres" o "Escuelas Racionalistas", sin embargo, tuvieron corto alcance frente a la expansión del Sistema Educativo oficial en el inicio del siglo XX.[XI]

Algunos sectores fueron excluidos de la educación común, destinándoselos en algunos casos a otro tipo de establecimientos especiales, o en otros, directamente excluyéndolos como población objetivo de la educación estatal. Entre los muchos excluidos quedaban los adultos analfabetos y las masas indígenas, a las que una vez más se condenaba al exterminio, pero ahora, eso sí, invocando la historia, el progreso y la civilización.

Este hecho que pareciera ser contradictorio con los fines conferidos a la educación (la nacionalización cultural) es, sin embargo, congruente con el proceso de modernización político-cultural encarado en nuestro país. Pues, si bien es cierto que de manera explícita se arguye la necesidad de alcanzar la igualdad a través de la educación (de allí que ésta se torne obligatoria y gratuita en el nivel inicial) y el progreso a instancias de la paz y el orden, lo cierto es que en términos reales se perseguía inculcar hábitos en la población que permitiesen ciertas pautas de convivencia y consenso social, al tiempo que las condiciones para el progreso eran formuladas desde el plano económico, para lo cual se declaraba indispensable la libertad económica apoyada en cierta estabilidad política y una autoridad fuertemente centralizada: el Estado.

Este protagonismo estatal en casi todas las dimensiones de la vida social se transparenta en la estructura político-administrativa del sistema escolar, instaurada a partir de la sanción de la Ley 1420. Dado que si bien se propuso una suerte de gobierno escolar dual ejercido a través del Consejo Nacional de Educación y de los Consejos Escolares de Distrito (integrados

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 259

estos últimos por padres de familia), "las posibilidades de estos mecanismos locales para ejercer un poder real, nunca llegaron a concretarse y comenzó así el debilitamiento de las representaciones populares y de los poderes locales en la educación, debilitamiento que sería [...] constante en el proceso de organización de la estructura del poder de la educación nacional."[169] Esta tendencia a la centralización de la enseñanza es indisociable del carácter de la educación como mecanismo de control social a través del cual los sectores dominantes socializan a las nuevas generaciones dentro de los valores dominantes, tendencia que se reafirma con la sanción de la Ley 4874 o Ley Láinez, la cual facultaba al Estado Nacional a establecer escuelas primarias nacionales en las provincias.

Esta ley fue un medio eficaz para la intervención nacional en la enseñanza primaria en el país, al tiempo que implicaba la ruptura del federalismo educativo impuesto formalmente por la Constitución, al establecer dos jurisdicciones (la nacional y la provincial), con leyes, sistemas y regímenes distintos. La implantación directa de escuelas nacionales, significó para las provincias la delegación de la facultad de dirigir su enseñanza en el Estado Nacional y, con el tiempo, la aceptación del principio de nacionalización de las escuelas provinciales.

A manera de síntesis, podemos decir que el panorama que mostraba el inicio del siglo XX era un sistema escolar que trazaba recorridos diferentes para los adolescentes y jóvenes de las distintas clases sociales. Los hijos de la burguesía tenían un paso exitoso por el sistema mientras que los hijos de los trabajadores inmigrantes y criollos apenas si alcanzaban a leer y a escribir en las precarias escuelas rurales. A pesar de esto, ya entonces, la escuela era percibida como un vehículo para la movilidad social y aumentaban las demandas por mayor educación, así como también las demandas desde diversos sectores, tanto socialistas y radicales, como fracciones "progresistas" de la oligarquía, por darle al Sistema Educativo una orientación que acompañara un proyecto de país que vinculara a su modernización una estrategia de industrialización.

Este clima llevó a que se iniciaran una serie de reformas oscilantes que pretendían vincular el Sistema Educativo con el mundo del trabajo en el marco de un período de transformaciones y lucha entre los sectores del trabajo contra las políticas laborales implementadas por los gobiernos oligárquicos.

La vinculación entre educación y trabajo generó, y aún lo hace, una ardua polémica, mientras algunos proyectos buscaban eliminar el enciclopedismo reduciendo los Colegios Nacionales sólo a algunas provincias e introducir una orientación práctica y técnica en la enseñanza, otros los rechazaban considerándolos un medio para desviar el creciente ascenso de nuevos sectores sociales hacia la educación superior.

En 1916 se aprobó la Ley Saavedra Lamas que acortaba el ciclo primario obligatorio a 4 años, incluía un nivel intermedio de 3 años con orientación general y luego un nivel secundario de 4 años con carácter profesional. Esta ley no contó con el apoyo de todos los sectores dirigentes que consideraban que se formaría una clase media que no querría trabajar como obreros de baja calificación y fue derogada apenas asumió el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen. Las propuestas conservadoras proponían diversificar el sistema para capacitar a la población en una amplia gama de tareas funcionales a sus necesidades productivas que por supuesto seguían regidas por su interés de dominar a los sectores trabajadores.

Con la derogación de la ley quedó restablecida la estructura enciclopédica tradicional y se abandonó todo intento por abordar la relación entre educación y trabajo. Sin embargo la política educativa implementada fue oscilante entre 1916 y 1930, se crearon escuelas normales y colegios nacionales pero también escuelas de artes y oficios y se organizó el sistema de educación de adultos con enseñanza en oficios y hasta hubo un intento de educación laboral temprana dirigida a niños entre 6 y 8 años que fue duramente criticado. Además en 1920 se implementó en algunas escuelas la reforma Rezzamo que consistía en un sistema integral de educación y trabajo con talleres y laboratorios combatiendo la dispersión en la organización curricular positivista que, sin embargo, no logró ir más allá de los límites permitidos por la burocracia educativa en la reforma de la Educación Media.[170] Adriana Puiggrós señala la profunda deuda que el Sistema Educativo argentino presentaba en sus formulaciones pedagógicas en lo referido a lograr vínculos efectivos con el trabajo, las clases prácticas fueron sustituidas por una conexión abstracta con la vida social y no se generó un modelo educativo que fuera capaz de vincularse con los intentos industrialistas.

A pesar de importantes períodos de deterioro de la situación escolar básica puede decirse que durante las administraciones radicales mejoró la cobertura de los sectores populares.[171] [XII] El acceso del radicalismo al gobierno, al igual que en el plano del modelo económico, no significó un cambio de eje rotundo en la organización del Sistema Educativo, su propuesta política se centró en cuestionar los aspectos elitistas y restrictivos del modelo reclamando mayor participación.

1.2. El modelo oligárquico en Mendoza

El período de la oligarquía en Mendoza comienza en 1862, con la asamblea pública convocada por D. F. Sarmiento, que tenía la función de nombrar un nuevo gobierno que se articulase con las nuevas ideas liberales y las nuevas fuerzas que comenzaban a extender su dominación desde la batalla de Pavón en el país.[172]

Esta oligarquía que dominaría económica y políticamente la provincia desde 1862 hasta 1914, recurre para mantener su hegemonía durante todo el período a la pena de muerte, a la persecución de la oposición, al fraude, al abstencionismo en las elecciones y hasta a la convocatoria en su ayuda de las fuerzas militares nacionales.[173]

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 260

En cuanto a la base económica que sustenta la dominación oligárquica podemos precisar que sus principales actividades eran la exportación de ganado a Chile, el cultivo de la alfalfa para engorde del ganado que era comprado a las provincias de la pampa húmeda, el cultivo de trigo, el procesamiento de los derivados del ganado, la fabricación de harina y la fruticultura.[174] En esta etapa la vitivinicultura no es una de las actividades económicas preponderantes. La adecuación de la economía provincial al modelo agro exportador impuesto en el contexto nacional impuso el desarrollo de actividades que sustituyeran la actividad cerealera, que se concentró en la pampa húmeda, y que le permitieran insertase en el mercado interno de manera complementaria. Puede decirse, en términos generales, que las características del modelo nacional que hemos descrito también se adecuan al modelo provincial.

En este sentido y en el contexto de las políticas migratorias nacionales, las políticas provinciales fueron orientadas a la cooptación de mano de obra especializada para la agricultura y especialmente para la vid y para la elaboración de vinos. La coyuntura internacional por la que atravesaba la actividad vitivinícola en los países de origen de los inmigrantes, signada por la vasta destrucción de los viñedos causada por la filoxera, contribuyó enormemente junto con las características apropiadas de la tierra y del clima de Mendoza para recibir este sustancial aporte de mano de obra calificada pero también de propietarios de viñedos y bodegas europeos que llegaron a nuestro país.[175]

Además del proceso inmigratorio, se necesitó de otros elementos complementarios y centrales que contribuyeron también en la consolidación del modelo oligárquico mendocino: el ferrocarril y el manejo del suelo, al igual que a nivel nacional y el agua, elemento central en la economía local.[XIII] La oligarquía mendocina ha sido descripta como "liberal en lo económico y conservadora en lo político [...] liberalismo que de ninguna manera despreciaba la intervención del Estado en la economía".[176]

El manejo de la tierra y el agua merecen un pequeño apartado que lo considere especialmente. En nuestra provincia el modelo de propiedad de la tierra tendrá algunas características que lo alejará del modelo predominante en la pampa húmeda y en el litoral. La gran mayoría de las explotaciones agrícolas es dirigida directamente por sus propietarios, sólo una pequeña proporción de las tierras es explotada por arrendatarios. La pequeña propiedad caracteriza la tenencia de la tierra y, por último, los extranjeros inmigrantes acceden a la propiedad de la tierra en una proporción muchas veces superior que en el resto del país. Estos elementos distinguirán a la provincia en su transformación económica y social de las principales zonas de desarrollo del país. En nuestra provincia buena parte de los medios de producción no estaban en manos de las principales familias de la oligarquía, estaban en manos de la burguesía bodeguera de origen principalmente extranjero. Situación que tendrá su impronta en los vaivenes de la educación para el trabajo destinada a este sector productivo, como veremos en el próximo punto, al analizar como, de manera incipiente, comienza a relacionarse el ámbito de la educación y el trabajo, y como, entre las acciones destinadas a mejorar técnicamente los cultivos y el vino producido, se organizan 1872 dos establecimientos educativos: la Quinta Normal y la Escuela práctica de agricultura.[177]

En cuanto a la etapa radical, según Satlari[178], José Néstor Lencinas llegó al poder luego de ser el líder del levantamiento de 1905 e indiscutiblemente el líder radical más prestigioso del interior del país. Según Lacoste la primera conducción del radicalismo hasta la década del treinta, se caracterizó por la presencia de sectores de la burguesía, pero de ellos una gran mayoría provenía de los nuevos industriales y un sector mucho menor de miembros de la "oligarquía de familia".[179] También participaban sectores medios y populares, entre ellos inmigrantes e hijos de inmigrantes y criollos. El clero y el ejército tuvieron escasa participación en este radicalismo.

Con la elección de José Néstor Lencinas en 1918 se inauguró la entrada de elementos ajenos a la "oligarquía de familia" que había gobernado sin interrupciones la provincia desde 1880. Es preciso recordar en relación con este punto que la oligarquía mendocina logró mantener hasta 1920 el voto calificado en las elecciones municipales.[180] Además en reiteradas oportunidades se intentó eliminar el sufragio universal para los varones como criterio para elaborar los padrones nacionales excluyendo a los no propietarios.

El radicalismo mendocino se convirtió muy pronto en lencinismo, apenas llegado Lencinas al poder se produjo la división entre lencinistas y radicales y desde ese momento actuaron enfrentados.[181] [XIV]

El lencinismo se caracterizó por su organización verticalista, por su discurso antioligárquico y por su compromiso en una serie de leyes sociales. En 1918, la legislatura mendocina creó la Secretaría del Trabajo, para atender al cumplimiento de las leyes laborales (Ley 731). También se sancionó por primera vez en la Argentina una la ley de salario mínimo y jornada laboral máxima de ocho horas (Ley 732). Estas leyes mejoraron notablemente la situación de los obreros, ya que según cálculos realizados por distintas investigaciones[182] los obreros cuadriplicaron su salario. Por otra parte, el gobierno de Lencinas abolió el uso de torturas: cepo, barra y penas de azotes. La Ley 716 creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia y la 717 la Caja de Jubilación y Seguro para Docentes. Desde 1918 el radicalismo lencinista declaró feriado el 1º de Mayo, festejo que recién fue adoptado por el gobierno nacional en 1925.

No es nuestra intención profundizar el análisis histórico en cada uno de los períodos señalados sino apuntar aquellos rasgos esenciales que nos permitan relacionar el modelo económico-político y el desarrollo del Sistema Educativo rescatando las particularidades del contexto local. Sin embargo, es preciso destacar, aunque con ello agreguemos algunos párrafos, que si bien la construcción y consolidación del modelo económico

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 261

implementado por la oligarquía mendocina domina todo el período hasta su crisis a finales de la década del 1920 y principios de la de 1930, al igual que en el resto del país las transformaciones económicas y políticas van generando nuevos grupos en el escenario. En el caso provincial la pequeña y mediana burguesía bodeguera, los viñateros dedicados a la producción de uva pero sin bodegas, que hasta entonces habían sido claramente dominados económica y políticamente por el bloque hegemónico constituido por la gran burguesía y la oligarquía, y los grupos radicales que surgen en la escena política provincial a principios del siglo XX le dan un matiz importante a la dinámica local. [183]

1.2.1. Educación y Trabajo en la provincia[XV]

Los historiadores señalan como dos acontecimientos claves para la comprensión del Sistema Educativo en Mendoza el terremoto de 1861 que no dejó ninguna escuela en pie y el inicio de la hegemonía mitrista en todo el país.[184]

En 1864 se nacionaliza la enseñanza media y comienzan a imponerse planes de estudios para todo el territorio nacional con miras en lograr homogeneización. Hasta 1878 el colegio Nacional era el referente obligado de los avances en materia educativa: preparaba para la universidad, formaba maestros primarios, mantuvo la primera escuela graduada para niños y tenía un departamento de agricultura y uno de química y minería que formaba técnicos y asesoraba a productores y mineros de la región.

En 1853, se inaugura la Quinta Agronómica que sólo funcionó hasta 1858 víctima de los conflictos entre la oligarquía y su Director[185], aspecto que puede ser sintomático de las relaciones entre los nuevos grupos ligados a la producción vitivinícola. En 1873 la provincia cede a la Nación el terreno de este establecimiento y allí comienza a funcionar el Departamento de Agricultura anexo del Colegio Nacional cuyos planes buscaban formar ingenieros agrónomos. Muy pocos jóvenes concurrieron a este establecimiento en sus primeros años, menos de una decena, dedicados más a tareas de trabajo manual que a su instrucción.

En 1880, el departamento de Agricultura es transformado, por directrices nacionales, en la Escuela Nacional de Agricultura y, por su parte, el Colegio Nacional quedó encargado de formar a los jóvenes que seguirían carreras universitarias liberales. No duraría muchos años, en 1892 los terrenos de la Escuela fueron vendidos por la provincia. Luego, en 1897, la Nación vuelve a abrir las puertas del establecimiento con el nombre de Escuela de Vitivinicultura orientada a la preparación de idóneos en la industria vitivinícola con el título de capataces administradores de viñas y bodegas.

Paralelamente, en 1915, la provincia creó junto a una escuela de orientación comercial y a dos escuelas industriales para niñas, la Escuela Normal Agropecuaria e Industrial Alberdi. Esta última escuela apuntaba a la formación de maestros rurales y de artesanos especializados pero cerraría definitivamente sus puertas en 1919. Además, en 1917, la Nación crea la escuela Nacional de Artes y Oficios que recién comenzó a funcionar precariamente en 1919 y formaba mecánico-electricistas, herreros, carpinteros y toneleros.[186]

A pesar de que, la corriente normalista con todos sus matices ideológicos y pedagógicos, pero asentada en el positivismo pedagógico, estuvo vigente en la provincia hasta 1930 mientras duró la actividad educativa de los mendocinos egresados de la Escuela Normal de Paraná, su presencia no se tradujo de manera rotunda en un desarrollo arrollador del Sistema Educativo en su nivel medio. Pues, la creación de las escuelas normales y técnicas no fue apoyada por la oligarquía de manera importante, por el contrario estos intentos de democratización de la educación eran fuertemente criticados, de hecho las escuelas privadas fueron preferidas por los sectores dominantes de la sociedad mendocina.[187]

Pero, más allá de los límites a la extensión de la educación hacia otros sectores sociales que pretendía lograr la oligarquía, los avatares de la enseñanza técnica en el período analizado muestran que también en Mendoza el problema de la capacitación que requería la incipiente industria fue resuelto principalmente a través de la inmigración calificada. Los hijos de las clases trabajadoras no asistían a las escuelas, hacia 1904 los ciudadanos analfabetos constituían el 42,3% del padrón, cifra que se mantuvo sin sustanciales variaciones hasta 1916.[188] Estas luchas internas[XVI] entre la oligarquía y los sectores de la burguesía industrial naciente nos permiten sostener que sólo considerando estas luchas es posible comprender la historia de los establecimientos educativos sin caer en un relato de las rencillas personales de los directores de esos establecimientos y sus desempeños en el cargo. La fracción técnico-empresarial de la clase dominante estuvo en situación de debilidad en el bloque en el poder y sólo durante un breve lapso entre 1887 y 1894, donde se abrió un período de luchas internas, esta fracción estuvo en una posición algo más ventajosa. Esta situación también alcanzaba al ámbito educativo en tanto ámbito estatal objeto de la lucha, de hecho el Colegio Nacional fue objeto de purgas docentes incitadas desde la gobernación provincial en 1890.[189]

Como puede observarse en esta descripción, no existió una política consensuada sobre la formación para el trabajo entre los protagonistas de las decisiones provinciales. Sin embargo, la información disponible no nos permite ir más allá en las apreciaciones expuestas. Sin dudas, este es un tema que merecería la dedicación de la comunidad académica.

2. El modelo nacional-popular de sustitución de importaciones y la creación del sistema de educación para el trabajo

2.1. El contexto Nacional

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 262

En el contexto de la economía nacional a partir de 1930 las condiciones internacionales empujan al cierre de la economía y favorecen el desarrollo industrial orientado al mercado interno. Aunque este desarrollo se llevó a cabo de formas muy distintas durante las cinco décadas que comprende este modelo, centrándonos en las cuestiones estructurales, y atendiendo a las que consideramos más importantes entre ellas, tanto por su duración en el tiempo como por el alcance de las transformaciones que producen, podemos decir, que en el período comprendido entre 1930 y 1976 es posible distinguir una forma de acumulación y reproducción del capital característica y delimitar una nueva fase de la estructura social argentina y también provincial.

Para analizar las cuestiones esenciales entendemos necesario abordar cuáles fueron los pilares de esta nueva orientación de la economía argentina hacia la industrialización. A través de qué medidas se logró, a qué cambios en la relación de fuerzas entre los distintos sectores se asoció, cuáles fueron las formas en que el Estado intervino, y cuáles las consecuencias sociales y en materia educativa. Para ello distinguiremos tres momentos: el primero caracterizado por la hegemonía oligárquica y un Estado "intervencionista" en lo económico (1930-1945), el segundo encabezado por la alianza peronista y la burguesía industrial nacional y con la forma de Estado conocida como nacional-popular (1945-1955), y por último, el tercero caracterizado por un Estado de excepción con proscripción del peronismo y guiado por la estrategia desarrollista (1955-1972).[190]

2.1.1. Primer período (1930-1945): hegemonía oligárquica y Estado "intervencionista" en lo económico

La crisis del treinta marca el comienzo este período en el que la industria será el elemento dinámico de la expansión capitalista. La caída brusca de los precios agrícolas (producto del deterioro de los términos del intercambio) afecta negativamente al sector agropecuario. El control de cambios y la depreciación de la moneda protegen a la industria causando un traslado de ingresos del sector agrícola al industrial. Uno de los rasgos distintivos de esa industrialización es bien conocido: descansa fundamentalmente en la sustitución de importaciones.

Al mismo tiempo, a partir de la década del treinta y tras el brusco desplazamiento del radicalismo, quienes nuevamente controlan el aparato de Estado son las fuerzas conservadoras oligárquicas. Y es a ellas a quienes deben atribuirse las políticas estatales que favorecen el progreso de la industria. Ante las nuevas condiciones internacionales abiertas por la crisis el modelo basado exclusivamente en la exportación de materias primas, y por ello altamente dependiente de los precios externos, entra también en crisis. En este contexto, el mercado interno pasa a cumplir un papel más importante. Los terratenientes, por tanto, no rechazan en forma absoluta la industrialización sino que aceptan ciertas formas de la misma.

La fracción más poderosa de la oligarquía mantiene, durante todo el proceso anterior al peronismo, el control hegemónico dentro de la alianza dominante, en la que se incluyen, por primera vez, los intereses de la burguesía industrial. Esa fracción hegemónica orienta la implantación de políticas tendientes a asegurar el equilibrio del sistema en su conjunto. Esa articulación de intereses requiere en ese momento de ciertas formas limitadas de industrialización y de un crecimiento de las esferas de actividad del Estado.

En suma, la adopción de una estrategia proteccionista resulta ser indispensable para el mantenimiento de la hegemonía oligárquica. Aceptar la industria no es un fin en sí mismo sino un medio para el mantenimiento de la hegemonía oligárquica.[XVII] En esta fase el Estado pasa a caracterizarse por una mayor autonomía relativa respecto de la fracción hegemónica. Se ve en la necesidad de traducir también los intereses de la fracción estructurada alrededor de la acumulación de capital industrial. Toman importancia, al interior del Estado, las contradicciones entre burguesía industrial y burguesía terrateniente. Pero, al mismo tiempo, el Estado actúa organizando los intereses a largo plazo de la totalidad del bloque interpelando a su favor el interés común y asumiendo formas intervencionistas inéditas en la Argentina.

2.1.1.1. Educación y Trabajo: la formación para el trabajo en tono conservador

La restauración conservadora de la llamada década infame pretendió espiritualizar[XVIII] la escuela atacando la enseñanza técnica para centrarla en una enseñanza moralizante que combatiera el comunismo y cualquier atisbo de cambio en el proyecto conservador de los grandes propietarios. Entre 1932 y 1938 se crearon y transformaron escuelas normales regionales, escuelas prácticas del hogar, comerciales y de orientación regional en un proyecto destinado a la enseñanza técnico-profesional en un tono antiutilitario y contrario a la enseñanza práctica que, sin embargo, buscaba especialmente dar un sentido integral al nivel medio evitando los compartimentos estancos, flexibilizando el pasaje entre las diversas modalidades.[191]

Mencionar la creación de escuelas en el marco de un proyecto de enseñanza técnico-profesional, en un primer momento, puede inducir a pensar que vincular educación y trabajo era una preocupación importante de la oligarquía gobernante, pero es preciso contextualizar este dato. Juan Carlos Tedesco sostiene que las reformas en el sentido de favorecer una diversificación de la enseñanza introduciendo carreras prácticas fueron pensadas e implementadas para excluir a los grupos sociales emergentes de los circuitos de contenidos tradicionales eliminándolos al mismo tiempo de los canales de decisión y participación política.[XIX] Pero no sólo los sectores oligárquicos propiciaron este tipo de políticas también lo hicieron las capas medias mientras pudieran asegurar su inserción en los circuitos tradicionales.[192]

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 263

En efecto, parece existir consenso acerca de que, en esta primera fase de la sustitución de importaciones, lo que impulsa los cambios en el Sistema Educativo es su "función política"[XX] y no directamente las exigencias del aparato productivo. [193]

Así, aunque los inicios del siglo fue un período de debates pedagógicos no se proyectó una reforma de conjunto que vinculara efectivamente al Sistema Educativo con un proyecto de país industrialista. Precisamente porque ese modelo de país recién estaba en un estado de incipiente construcción en lucha con el modelo agro-exportador.[XXI]

La pérdida paulatina de la hegemonía y las luchas al interior del bloque en el poder, y en el Sistema Educativo mismo[XXII], con los sectores liberales de la oligarquía y con los proyectos de la incipiente burguesía industrial se evidencia en la creciente utilización de métodos de coerción característicos del período también en el ámbito educativo.[194]

Pues bien, este proceso muestra la conformación de una nueva alianza de clases que sólo verá la luz a partir de 1945. Y, aunque si se considera la próxima aparición del peronismo la tentación de atribuir la existencia de estos nuevos circuitos a la presión obrera es grande y, además, es común encontrar en los análisis argumentos que sostienen que la expansión del Sistema Educativo se debe a las demandas de sectores emergentes. Sin embargo, aventuramos, a modo de hipótesis, que creemos poco probable la existencia de esta presión con visos de efectividad. La descripción de la situación del movimiento obrero en esta época que nos ofrecen Mario Rapoport y sus colaboradores[195] nos alienta en este sentido.

2.1.2. Segundo período (1945-1955): alianza peronista - burguesía industrial nacional y Estado nacional-popular

La progresiva disolución del modelo agro exportador operada desde la década del veinte y el creciente desarrollo del proceso de industrialización provocaron una serie de transformaciones con basta repercusión en la estructura social.

El paulatino traspaso a un modelo que se afincaba en la sustitución de las importaciones, generó un complejo espacio de intereses anclado en el proceso de creciente diversificación y/o integración de las inversiones llevado adelante por una fracción de los sectores dominantes.

Importantes autores del ámbito nacional nos dicen al respecto:

"Dentro de los sectores dominantes se diferencia de los netamente agro exportadores una fracción que tiene una base económica diversificada que incorpora la actividad industrial. Entre los sectores sociales subordinados y directamente vinculados a la industrialización emergen nuevos actores: los pequeños y medianos empresarios y especialmente el nuevo proletariado urbano originado en aquellas migraciones internas que agrega y rearticula el mundo obrero preexistente." [196]

Al promediar la década del cuarenta la relación de fuerzas entre la oligarquía agroganadera, principal integrante del modelo agro exportador junto con los capitales extranjeros, y la burguesía industrial se alteró por la diferenciación que comenzó a operar dentro de los propietarios industriales por la movilización de las clases populares y por el fortalecimiento adquirido por el Estado, a través especialmente de su área históricamente más proclive a cierta autonomización: el ejército.

El proceso de industrialización ya iniciado en décadas anteriores había encontrado en el Plan Pinedo la expresión de los intereses de los grupos económicos nacionales diversificados y del capital extranjero industrial. Fue éste un primer proyecto industrializador que fracasó al no incluir los intereses del resto de los sectores sociales, especialmente los intereses exclusivamente agro exportadores. Con la derrota de este plan se cerró la salida al inevitable agotamiento del modelo agro exportador tradicional profundizando su crisis de hegemonía y abriendo el camino a una nueva alianza de poder.

El nuevo proyecto encarnado por el peronismo "ya no va a intentar una solución transformista, de recomposición del antiguo modelo, sino que planteará la posibilidad de una alternativa distinta basándose en los nuevos y antiguos sectores sociales subordinados, conteniendo un enfoque radicalmente opuesto al modelo agro exportador." [197]

En el Plan Quinquenal elaborado en la primera presidencia de Perón y que abarcaba el período 1947-1951 se estableció la orientación económica que se pretendía para el país y una serie de tareas que el Estado debía asumir en consecuencia.[XXIII]

Una serie de transformaciones tuvieron lugar en la estructura del Estado y en las políticas estatales durante la vigencia de la alianza peronista que permiten caracterizarlo como un Estado nacional-popular.[XXIV]

La política de ingresos caracterizó con total claridad a la política económica en general planteada por el peronismo. Tal como sostiene Villaruel:

"El Estado jugó un papel esencial morigerando la lucha entre capital y trabajo por la distribución del excedente, evitando que, por un lado, una distribución muy asimétrica del ingreso generara una crisis de subconsumo y, por el otro, que un aumento excesivo de salarios disminuyera la tasa de ganancia de manera tal que redujera ostensiblemente la inversión y frenara el ritmo de acumulación." [198]

El interés en la industrialización y en el sostenimiento de la demanda efectiva se conjugaba en una política de ingresos que apuntaba en dos direcciones. La primera era la redistribución desde el capital al trabajo, cuyo beneficiario directo era la clase obrera, y se implementó en forma directa a través de la generalización del régimen de convenios colectivos de trabajo, el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 264

establecimiento del salario mínimo, la introducción del sueldo anual complementario o aguinaldo y la implementación de las vacaciones pagas; y en forma indirecta mediante el régimen de jubilaciones y pensiones, las políticas de educación, salud, vivienda, turismo y recreación y el control de precios, en especial de los alimentos.[199]

La segunda fue desde el sector agropecuario hacia las actividades urbanas, que sostenían tanto el salario real como las tasas de rentabilidad de los industriales. Las políticas que implementó el gobierno peronista, especialmente en su primera etapa, tenían un marcado sesgo en apoyo de las actividades industriales mediante regulaciones del estado y el manejo de los precios relativos a través del IAPI.

De manera que fue durante esta fase que la acumulación de capital no se basaba fundamentalmente en la extracción de plusvalía vía explotación de los trabajadores sino en la traslación de ingresos desde el sector agrario al industrial. En efecto, la traslación por intermedio del Estado de la renta diferencial hacia el capital industrial nacional es lo que posibilita la acumulación de capital. Pero es el Estado el que asumió directamente la tarea de manejar las empresas de servicios e industrias estratégicas. En pocos años, la política peronista construyó una poderosa estructura de empresas estatales: Agua y Energía, Gas del Estado, ENTel, AFNE, ELMA, INDER, YPF, ENCOTEL, Ferrocarriles, Aerolíneas, Puertos, etc. El Estado peronista sustituye a la burguesía nacional haciendo punta en un proceso de capitalización nacional. Pero lo pudo hacer en la medida en que gestionó la alianza de esa fracción de la burguesía con la clase obrera.

En cuanto a la estructura urbana en lo concerniente a la participación de los asalariados en el ingreso nacional alcanza en este período uno de los picos más altos de la historia del país llegando al 44% en los años 1948-1955. Crece el empleo urbano, con mayor expansión comparativa de la clase media autónoma, la clase media asalariada y la clase obrera asalariada. Por otra parte se registró un casi nulo aumento de la concentración. La intervención del Estado sobre el nivel de vida de los trabajadores durante la estrategia justicialista aúna efectos favorables a través del salario directo y efectos redistributivos positivos a través del salario indirecto tales como educación obligatoria gratuita, cobertura médica, vivienda social, extensión del sistema previsional, asignaciones familiares e indemnizaciones por despido injustificado entre otras.

La movilidad social en general resultó ascendente y no se detectaba ni empleo precario ni marginal, y la tasa de desocupación era muy baja ubicándose en los niveles de desempleo friccional. Desde el punto de vista ocupacional, el panorama general durante el justicialismo fue el de un proceso generalizado de movilidad social ascendente, desde modestas posiciones rurales a posiciones urbanas autónomas de clase media y asalariada de clase obrera, y desde segmentos inferiores a segmentos superiores dentro de la clase media. Esta movilidad ascendente también fue acompañada por un aumento ascendente de los ingresos.

2.1.2.1. Educación y Trabajo: la estrategia para satisfacer la demanda de las nuevas industrias

Diversos autores señalan que los requerimientos del aparato productivo permiten comprender las modificaciones que el Sistema Educativo en su conjunto presenta en este período.[200]

En efecto, a partir de la sustitución de importaciones, las políticas educativas fueron pensadas como una estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer la demanda de las nuevas industrias.[201] Los puestos de trabajo urbanos ya no se cubrían con inmigrantes calificados sino con la migración interna desde las zonas rurales y los nuevos requerimientos técnicos requerían conocimientos en oficios y especialidades que no podían ser adquiridos sólo en el lugar de trabajo.[202]

Las reformas más importantes del Sistema Educativo se ubican en el primer gobierno peronista y están estrechamente conectadas con el Primer Plan Quinquenal. Este plan además de proponer la democratización de la enseñanza crea una modalidad compensatoria de oportunidades educativas. Por ejemplo, en caso de no tener los diplomas necesarios para acceder a los diversos niveles educativos se podía optar por presentarse a un examen especial. También se estableció la obligación empresaria en la cooperación para becas de enseñanza técnica. Este aspecto es reconocido como integrante de una política social general, es decir, no sólo educativa, tendiente a ampliar la participación social a los nuevos sectores emergentes.[203] También se establece en el Plan Quinquenal que debía existir enseñanza práctica y profesional en el nivel medio en el marco de una concepción integral del trabajo y no sólo vista como adiestramiento. [204] Se pretendía que los alumnos ejercitaran paralelamente el trabajo manual y el intelectual. La reforma mantenía a los bachilleratos clásicos e introducía escuelas técnicas de capacitación, de perfeccionamiento y de especialización que iban desde una año hasta 3 años de duración, paralelamente se incluía en la estructura burocrática una subsecretaría encargada de este nivel con lo que se incluía a la educación laboral dentro de la enseñanza oficial hecho inédito hasta ese momento.[205]

Pero esta reforma no duró mucho. El sistema creció sin modificar realmente la estructura tradicional, innumerables mecanismos de selección y segmentación lograron separar del recorrido tradicional bachillerato-universidad a los alumnos provenientes de los sectores trabajadores. Aunque se estableció la gratuidad en el nivel primario y el universitario, el nivel medio no fue exceptuado del pago salvo para aquellos alumnos que demostrasen su imposibilidad de hacerlo.[206]

En 1949, los sectores más reaccionarios dentro de la alianza peronista[XXV] consiguen tomar las riendas de la política educativa y se interrumpe el modelo implementado, del cual sólo subsistió como circuito paralelo la educación laboral con sus

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 265

tres ciclos. Porque ella era valorada como parte importante de la planificación centralizada del desarrollo nacional. También se continuó con una perspectiva integral de este nivel de enseñanza de tal modo que los currículos además de los contenidos propios de la formación de técnicos de diversas modalidades incluía Matemáticas, Castellano, Historia, Geografía, Religión o Moral, Física y Dibujo, junto a saberes políticos vinculados a la condición de obreros como Derecho Laboral e Historia del Gremialismo.[207]

Para el interior del país se desarrollaron las Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural y las Misiones de Cultura Rural y Doméstica. Junto con este tipo de estrategias los autores coinciden en señalar a la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) y a la Universidad Obrera Nacional como los pivotes de un circuito educacional, ideológicamente segmentado del que hemos mencionado como el tradicional y dirigido a sectores sociales obreros.[208]

Tanto Pineau como Puiggrós coinciden en su apreciación sobre los importantes cambios que el ofrecimiento de Educación Básica más Educación Laboral construido como un sistema separado del tronco clásico produce en el sujeto educacional representado en el término aprendiz que se introduce en la legislación. Este término hace referencia a la conjunción de los roles de trabajador y alumno con sus deberes y obligaciones simultáneas.[209]

En la configuración que del Sistema Educativo lleva adelante el peronismo, se vislumbra de alguna manera los intereses presentes en la heterogénea alianza de clases que lo sostiene. La existencia de un circuito paralelo para la enseñanza técnica-profesional, la restricción de la obligación estatal en la provisión de educación para toda la población al circuito primario expresada en la constitución de 1949, la gratuidad del nivel primario y superior y el arancel en el nivel medio nos dan un pequeño indicio de la presencia de diversos intereses en la configuración de circuitos al interior del Sistema Educativo.

Como mencionamos anteriormente, Puiggrós señala que el texto de la Constitución de 1949 muestra un cambio relevante respecto a las reformas que el peronismo venía implementando en la vinculación entre educación y trabajo.

En 1952 existieron nuevas reformas tendientes a vincular los distintos circuitos creados que buscaban establecer lazos entre la rama tradicional y la rama de la educación para el trabajo.[210]

Luego, en 1953 se crea la Universidad Obrera Nacional apuntando a la promoción industrial, su organización regional fue un intento de articular las necesidades locales con los planes nacionales de desarrollo industrial. En consonancia con el despegue de la industria nacional se otorgaban títulos de ingeniero en Construcción de Obras, Obras Sanitarias, Construcciones Mecánicas, Automotores, Transportes y Mecánica Ferroviaria, Instalaciones Eléctricas, Construcciones Electromecánicas, Construcciones Aeronáuticas, Construcciones Navales, Mecánica Rural y Telecomunicaciones. [211]

La fundación de la Universidad Obrera Nacional ha sido pasible de distintas explicaciones. Algunas la mencionan como un intento de incorporar al sistema a los inmigrantes del interior, otras la consideran una manipulación demagógica para incorporar a los sectores emergentes al proyecto industrialista oligárquico sin demasiadas resistencia, otras sostienen que respondió a necesidades de índole superestructurales y no a necesidades del aparato productivo y, por último, las que sostienen que fue una respuesta a las demandas del sector gremial.

Cada uno de estos argumentos contienen una debilidad: considerar a los fenómenos sociales susceptibles de ser explicados de manera monocausal. Podemos coincidir en la primacía de una de estas causas pero no podemos soslayar que la configuración de todo fenómeno social es multicausal. Además, es preciso señalar, tal como lo hace Puiggrós, que la relación que el peronismo estableció entre sistema escolar y educación laboral es uno de los temas que presenta mayores dificultades por la escasez de investigaciones al respecto y, por ello, aquellas explicaciones nos parecen, como mínimo, aventuradas.

En síntesis, tal como sostiene Pineau, una de las mayores modificaciones que el peronismo realizó en el Sistema Educativo fue la creación de ese circuito de enseñanza técnica en manos del Estado que interpelaba a los sectores trabajadores no sólo en tanto mano de obra sino como sujetos sociales y pedagógicos al intentar una educación que además incluía aspectos políticos y culturales más amplios que la formación técnica. [212] Por último, es preciso señalar que la relación positiva que se estableció entre educación y trabajo fue el signo del proyecto pedagógico peronista,[213] relación poco común en el transcurso de la historia de nuestro Sistema Educativo.

Un párrafo aparte requiere el papel de los agentes burocráticos. Puiggrós señala que uno de los elementos importantes de la política educativa peronista consistió en su interés en restarle autonomía al sistema[214] centralizando el poder. Además, hemos dicho que si bien un sector de la burocracia formaba parte de la alianza de clases peronista en tanto categoría social, no por ello sus miembros dejaban de pertenecer a distintas clases sociales y que esto es esencial para comprender las contradicciones internas de la alianza. Pues bien el ámbito educativo no fue la excepción.

El peronismo heredó del régimen instalado en 1943 funcionarios ultra nacionalistas en la cartera educativa. Pero el espectro de los funcionarios era bastante más complejo, otros como Arizaga, encargado de las primeras reformas sobre la enseñanza técnica que hemos reseñado, intentaban alejarse del nacionalismo católico y también del liberalismo normalizador. La izquierda, por su parte, en su afán por luchar contra el avance del nacionalismo se alineó tras la defensa de los prin-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 266

cipios liberales en la esfera educativa.[215]

Como se puede apreciar también el ámbito educativo estatal distaba mucho de ser un ámbito homogéneo y contenía la expresión de diversos intereses.

2.1.3. Tercer período (1955-1976): Estado de excepción, proscripción del peronismo, la estrategia desarrollista y el fin del modelo.

En este período, se suceden los gobiernos de la llamada Revolución Libertadora, de Arturo Frondizi, luego el de José María Guido y, por último, el de Arturo Illia. La Revolución Libertadora -que algunos historiadores definen como la restauración oligárquica- inicia un traslado de ingresos desde los industriales a los grandes terratenientes y exportadores, inhabilita a los delegados de fábrica, interviene la CGT (intervención que será levantada más tarde por Frondizi), prohibe la prensa peronista, abre las puertas al capital extranjero y depura las FFAA de los oficiales adictos al peronismo.

A partir de entonces, comienza a plasmarse un cambio en la correlación de fuerzas entre las clases claramente relacionado con las nuevas condiciones de la expansión capitalista mundial: la alianza entre la burguesía industrial y el capital extranjero representado principalmente por las grandes corporaciones transnacionales norteamericanas. El plan económico implementado en base a las propuestas de Raúl Prebisch apuntaba a una "redistribución del ingreso inversa a la del peronismo, privilegiando la transferencia de la ciudad al campo y del trabajo al capital."[216]

El proyecto tenía una meta a largo plazo industrialista, aunque en concreto sólo apuntaron a estimular la producción agropecuaria, con el objetivo de equilibrar las cuentas externas sin apartarse de una propuesta ortodoxa que no contempló los grandes cambios económicos y sociales ocurridos en las dos décadas precedentes.

La política económica implementada[XXVI] produjo una retracción en el consumo agravó el déficit comercial y redujo las reservas de oro y divisas colocando al país al borde de la cesación de pagos. [217] El "orden" liberal implementado para superar la supuesta situación "caótica" de fines del gobierno justicialista sólo condujo a un notable agravamiento de la situación económica ya que no apuntaba realmente a remover los problemas estructurales que obstaculizaban el avance del desarrollo económico.

Durante la gestión de Frondizi, iniciada en 1958 se promueven cambios institucionales que no afectaron la concepción de que el Estado debe intervenir activamente en la economía. Pero se trató de una forma esencialmente distinta de mantener el liderazgo de la industria. Dos ejes fueron centrales en el programa que el desarrollismo pretendía implementar: el acero y el petróleo.

La llamada "batalla del petróleo" comenzó con la nacionalización de las reservas de hidrocarburos, el fortalecimiento de YPF como órgano ejecutor de la política petrolera, y los contratos con diversas empresas extranjeras para la explotación que era entregada a YPF. En 1958 se lanzó también la "batalla del acero" aunque con menos ímpetu.

Si bien en 1960 y 1961 se restablecieron las políticas expansivas y se logró reactivar la economía, los sectores más dinámicos eran capital-intensivos y el crecimiento de la inversión y la producción no aseguraba un aumento concomitante del empleo, a esto debe sumarse la reducción en el ámbito estatal practicada por el gobierno lo que aumentó el desempleo y acentuó la conflictividad social.[218]

La sustitución de importaciones se caracterizó en esta etapa por privilegiar los bienes intermedios y los de consumo durable. De tal modo, el incremento de la demanda se basó en la inversión, el gasto público y el consumo de la pequeña burguesía. Por supuesto, la clase obrera ya no constituyó uno de los ejes de la alianza.[XXVII]

El Estado cumplió en este período el papel de intervenir en el proceso de capitalización y concentración económica.[XXVIII] En esta etapa entonces tomó forma la concentración del capital, predominantemente extranjero. Este capital incorporó tecnologías de avanzada y se asentó principalmente en las industrias química, petroquímica, automotriz y metalúrgica. Este proceso modelará la estructura económica interna dando forma acabada al proceso de industrialización que comenzara en los años ´30 y que había tomado un rumbo claramente diferenciado en cuanto a los sectores intervinientes en los años del gobierno peronista.

Rapoport nos dice al respecto:

"El nuevo proceso de acumulación se basará en la articulación de un sector agropecuario - que al mismo tiempo que satisface al mercado interno, es en muchos casos competitivo en el mercado internacional y genera el grueso de las exportaciones- con un sector industrial [mayoritariamente compuesto por capitales extranjeros] amparado por una alta protección contra la competencia de los bienes importados".[219]

Este modelo tiene en su correlación de fuerzas tres sectores relevantes claramente diferenciados: el Estado, el capital extranjero y los grandes productores agropecuarios.[220]

Citando nuevamente a Rapoport, vemos que dice:

"La derrota del peronismo en 1955 no devino en una consolidación de los antiguos sectores agro exportadores, ya sin proyecto histórico, sino en su marginamiento. Sin embargo, en tanto ellos siguieron controlando el grueso de la producción agropecuaria, se constituyeron en una de las restricciones más serias al proceso de industrialización, poniendo de manifiesto la existencia de serias contradicciones al interior del bloque do-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 267

minante."[221]

Tanto el empresariado pequeño y mediano como los asalariados urbanos sufrieron una profunda reestructuración. Una serie de actividades en las que este sector tenía una importante presencia se vieron relegadas por los cambios tecnológicos que trajo consigo la incorporación del capital extranjero, así como también tuvo lugar un proceso de quiebra y adquisición de las empresas nacionales por capitales extranjeros, por último el carácter ologopólico de los capitales extranjeros en vastos sectores de actividad produjo la subordinación de los sectores de actividad nacionales que aún quedaban.

En cuanto a la puja con el sector de los trabajadores, hay, en efecto, un sensible retroceso de ocupación de mano de obra en la industria y es la ocupación terciaria la que más crece en este período. La participación de los asalariados en el ingreso nacional cayó abruptamente de 1958 a 1959, del 46% al 38,7%[222]

La caída de Frondizi significó el abandono del proyecto desarrollista, el comienzo del fin de un modelo de sustitución de importaciones que, aunque adquiriendo diversos formatos en las tres últimas décadas, había transformado profundamente la estructura económica y social de la Argentina.

El golpe de Estado militar que dejó en el interinato de la presidencia a José María Guido significó el retorno de los lineamentos liberales que contribuyeron al galopante deterioro económico y al acrecentamiento del conflicto social que matizado con los breves pasos del gobierno radical de Arturo Illia y luego del tercer gobierno de Juan Domingo Perón encaminarán al país hacia el modelo neoliberal instaurado a partir del golpe militar de 1976.

La economía radical llegada a partir de 1963 con la presidencia de Arturo Illia mostró desde el comienzo señales contrapuestas al proyecto desarrollista e inspiradas en propuestas cepalinas-keynesianas. Se buscó un desarrollo general de la economía y no el impulso a sectores determinados o considerados prioritarios como había hecho el desarrollismo en los casos del petróleo y el acero fundamentalmente. Por otra parte no se consideraba necesario recurrir a los capitales externos.

Se comenzó a incrementar el gasto público y los recursos monetarios destinados a créditos para la reactivación industrial, la capitalización del agro y la construcción de viviendas como salida a la recesión. También se estimuló la demanda efectiva fortaleciendo el poder de compra de los salarios mediante la implementación del salario mínimo, el congelamiento de las tarifas y el control de precios para un conjunto de bienes mínimos esenciales. Con estas medidas se produjo una redistribución que permitió morigerar la perdida de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso llegando en 1966 al 45,8%.[223]

El gradualismo y la mesura que caracterizaron la gestión radical posibilitaron un ordenado manejo de la coyuntura pero se mostraron contraproducentes a la hora de emprender transformaciones estructurales a lo que debe sumarse el rol que se le otorgaba al Estado. El sector privado jugaba un rol muy importante en el Plan Nacional de Desarrollo que presentó el gobierno para el período 1965-1969 y el Estado tenía una función principalmente orientadora y de construcción de las obras de infraestructura necesarias para las actividades privadas, obras que, dicho sea de paso, se financiarían a través de endeudamiento externo y subas en los impuestos y las tarifas públicas.

Con la llegada de la política económica implementada por la dictadura de la Revolución Argentina, los vestigios de la industrialización fueron apagándose con la hegemonía de las principales organizaciones empresariales y rurales del viejo *establishment* que aunque no cuestionaban el proceso de industrialización previo no buscaron continuarlo. Uno de los objetivos centrales de esta política fue evitar las redistribuciones de ingresos entre distintos sectores sociales aunque sí impulsar un reacomodamiento entre las distintas actividades económicas premiando a los "eficientes" y disminuyendo los aranceles externos para incentivar la competencia interna.

Hacia 1972 el proceso inflacionario registrado, el aumento del desempleo y la puja distributiva que encontraba a los salarios rezagados evidenciaba la imposibilidad de los sectores dominantes asociados al gran capital de estructurar una salida económica a la crisis desatada.

El tercer gobierno peronista trató de restablecer la alianza entre la pequeña y mediana empresa nacional y el movimiento obrero. El Estado debía volver a jugar un rol decisivo a través del financiamiento de la producción nacional y de estímulos que fortalecieran al sector nacional frente a la competencia externa.[XXIX] Se buscaría apoyar una redistribución a favor de los sectores asalariados que habían pasado de una participación en los ingresos que en algún momento superior al 50% a menos del 43% en 1972.[224]

Dos etapas pueden distinguirse en la marcha de la Política Económica desde 1973 a 1976. La primera hasta 1974 signada por el Pacto Social en la que prevaleció la estabilidad en los precios, mejoraron notoriamente las cuentas externas y se produjo un significativo crecimiento económico; la segunda, luego de la muerte de Perón, en la que surgieron todas las contradicciones encerradas en aquél pacto y se caracterizó por la inestabilidad y la aceleración de la inflación.[225]

2.1.3.1. Educación y Trabajo: el circuito de la enseñanza técnica nuevamente desvalorizado

A partir del Golpe de 1955 pugnaron por el control del poder en el área educacional el liberalismo católico y el liberalismo laico, el nacionalismo católico separado del peronismo a partir del conflicto con la Iglesia había ido perdiendo adhesiones. La labor de las gestiones ministeriales consistió en mantener el equilibrio entre los distintos intereses que se habían

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 268

aliado para derrocar al peronismo.[226]

A partir de 1958 y bajo el discurso desarrollista de Frondizi se comenzó a dar impulso a las ideas sobre planeamiento educativo. En este contexto se comenzó a transferir a las provincias las escuelas nacionales y se incentivó la enseñanza privada, se promulgó el Estatuto del Docente y por primera vez en la historia se logró un acuerdo curricular básico para un programa de aplicación en todas las escuelas provinciales y nacionales del país.[227]

A partir de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) la meta de la educación pasó a ser la formación de los recursos humanos para el desarrollo[XXX], reflejada en la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y con él en el triunfo de un modelo tecnocrático espiritualista.[228]

El eje conductor de la gestión desarrollista en materia de la relación entre educación y trabajo fue buscar una solución que permitiera un rescate de la educación técnica sin dar cabida a los vencidos en el golpe, es decir, desterrando todo indicio peronista. Se derogó la promoción social de los sujetos involucrados, se retomó el sendero del sujeto pedagógico sarmientino y se confinó nuevamente la articulación entre educación y trabajo a los bordes del sistema. [229]

El CONET tuvo la responsabilidad nacional de la dirección, supervisión y organización de la educación técnica y la formación profesional. Este modelo desarticuló los vínculos entre los distintos elementos del sistema fundados durante el peronismo. La CNAOP compuesta por las escuelas-fábrica, la DGET y la UON. La Universidad fue transformada en la Universidad Tecnológica Nacional y con ello perdió sus características distintivas. Las reformas curriculares y otras medidas derribaron a los aprendices como sujetos pedagógicos relevantes y se esfumaron los fines de promoción social que caracterizaba al sistema.[230]

En 1963 se produce un importante nuevo intento de reordenamiento del sistema y se unifica todas las instancias de enseñanza media para adolescentes del sistema de formación técnica en llamadas ENET (Escuelas de Enseñanza Técnica). Estas escuelas estaban organizadas en dos turnos: uno moldeado en las formas de la enseñanza clásica y a contra turno algunos días a la semana se impartían los conocimientos técnicos en talleres. "La vinculación entre educación y trabajo era entendida por el imaginario desarrollista como la aplicación de conocimientos, lo que reeditaba las jerarquías de saberes heredadas de la cultura hegemónica argentina al ubicar en un lugar subordinado a los saberes prácticos, a los relacionados con la producción y a los vinculados con el mundo del trabajo."[231] Paralelamente se organizaron una serie de cursos técnicos de formación profesional para adultos y adolescentes con una marcada dispersión.

Los primeros veinte años del CONET están marcados por una nueva desvinculación entre el mundo del trabajo y de la educación. El circuito de la enseñanza técnica desvalorizado en la jerarquía de saberes se convirtió en la alternativa de menor nivel para los grupos discriminados de la enseñanza tradicional. Los continuos cambios de planes de estudio y proyectos para la educación técnica muestran un camino que estuvo muy lejos de lograr la articulación propuesta a nivel teórico por el desarrollismo.[232]

La orientación de los gobiernos que sucedieron al peronismo hacia su clausura política y cultural, intentando el imposible retorno al imaginario institucional de la Argentina liberal-conservadora puede ayudar a entender algunos aspectos de este proceso. Aunque las concepciones economicistas sobre la educación como inversión mantuvieron su vigencia dentro de la política y planificación educativas hasta los inicios de la década del '70, avanzada la crisis del Estado desarrollista, podemos decir que su influjo no estuvo carente de fisuras. La oposición a una participación popular considerada excesiva explicarían "la contradicción existente entre el sentido modernizante que se quería imponer al crecimiento económico y el sentido elitista que adoptó el Estado desarrollista frente a las demandas de participación social y política plena de grandes sectores de la población" [233]

Después de 1955 se sucedieron diversos proyectos pedagógicos: el tecnocrático de corte desarrollista y de corte autoritario, el peronista corporativista, el peronista revolucionario, el dictatorial, el liberal democrático postdictatorial y el que habrá de ocuparnos en el próximo capítulo, el neoliberal.

2.2. El modelo nacional-popular en Mendoza

Aunque en Mendoza los inicios industrialistas[XXXI] ya tenían un trecho recorrido,[234] se puede decir que al igual que a nivel nacional la alianza en el poder acepta ciertas formas limitadas de industrialización y de un crecimiento de las esferas de actividad del Estado. Algunos autores locales sostienen que después de la experiencia radical era imposible volver atrás en materia de políticas sociales, pero preferimos interpretar este hecho como una estrategia que apunta a la función de legitimación imprescindible para sostener el dominio político.

La estrategia predominante del bloque en el poder local compuesto por la oligarquía burguesa y la burguesía bodeguera[XXXII] fue adaptar la estructura económica provincial de manera tal que fuera complementaria con el sistema económico nacional de igual manera que lo había hecho con el modelo agro exportador al sustituir cultivos para complementarse con la producción pampeana.[235] En esta oportunidad la estrategia adoptada fue la diversificación industrial tratando de evitar la dependencia de la actividad vitivinícola como monoproducción y con ello sus cíclicas crisis.

El período analizado tiene una participación decisiva en la conformación de la burguesía industrial mendocina, entre 1928 y 1938 se manifiesta una crisis de sobreproducción en el ámbito

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 269

de la vitivinicultura provincial que determinará una profunda transformación del modelo de acumulación,[236] pero además la desaparición de bodegas y establecimientos vinícolas. La clase obrera y los pequeños y medianos propietarios no corrieron mejor suerte. Sólo un sector privilegiado de la burguesía bodeguera salió airoso de esa crisis gracias a la intervención Estatal materializada en políticas concretas que evitaron la quiebra de grandes establecimientos y el control de la sobreproducción.[237]

Los tres gobiernos peronistas que en Mendoza se sucedieron, entre 1946 y 1955, en términos generales, se sumaron a los objetivos nacionales centrados en una redistribución del ingreso nacional que reactivara la demanda con el incentivo de la producción industrial para el abastecimiento del mercado interno. Se buscaba el crecimiento de los puestos de trabajo en ese sector de la economía junto con el aumento del salario real. Puede decirse, que también en la provincia, el modelo justicialista favoreció la expansión cuantitativa de los componentes sociales del bloque que le sirvió de apoyo para su surgimiento (la clase obrera y los pequeños y medianos empresarios industriales) al tiempo que fortaleció el aumento cuantitativo de las capas medias asalariadas que habían comenzado a surgir con anterioridad.

Siguiendo la tendencia de adaptarse a la estructura económica nacional, la provincia tuvo su cuota de participación en el proceso de sustitución de importaciones nacional a través de tres tipos de industrias: la de aceites comestibles, la del tomate y la del cemento.[238]

El importante papel regulador que el Estado cumplió en la producción alcanzó su máxima expresión con la compra, en 1954, de GIOL (empresa bodeguera) dándole prioridad a la participación de los pequeños productores y elaboradores lo que, por un lado, afianzó a estos sectores y contribuyó a la recomposición de las relaciones entre los grupos productores que actuaban dentro de la burguesía industrial local y, por el otro, muestra el papel del Estado en la defensa de los intereses de esta clase, a largo plazo.[239]

El proceso de diversificación industrial en sus comienzos giró en torno a las industrias de base agrícola, pero paulatinamente se fueron incorporando otras asociadas a las primeras como la química. Al igual que en el proceso nacional, para 1946, la mayoría de las actividades industriales que fueron dando forma al proceso de diversificación se encontraban en un buen grado de consolidación. La industria conservera, la industria química, la del cemento y la industria tradicional, la vinicultura, se encontraban en un punto de equilibrio en su participación en el P.B.I. que mantendrán hasta 1974.[240]

La redistribución del ingreso y la ampliación del mercado interno fueron sin duda los elementos novedosos que aportaron los gobiernos peronistas para la expansión de este proceso.[241]

Martín, el autor que estamos utilizando como sustento para el análisis provincial, señala a la etapa que va desde 1953 hasta 1963 como un segundo momento en el proceso de sustitución de importaciones en el que se puede identificar el surgimiento de nuevas industrias. Ellas son envases y otros productos de hojalata, producción de carburo de calcio y ferro aleaciones (dos actividades altamente concentradas en apenas siete establecimientos), destilación y desnaturalización de alcohol, ácidos, bases y sales, pasta de madera, cajas, envases de cartón, etc., matanza de ganado, embutidos, carnes conservadas, fiambres y grasas comestibles y por último, cueros y pieles (actividades que existieron en los orígenes coloniales y luego disminuyeron su importancia).[242]

Pero veamos como se relaciona el desarrollo provincial con el proceso industrializador que tiene lugar en el país. Siguiendo al citado autor, decimos que, así como las industrias que surgen en el primer momento de diversificación se relacionan con la principal actividad, la vitivinicultura, en el segundo momento, también la diversificación se asocia a la industria principal, en este caso la conservera. La excepción la constituye la elaboración de carburos y ferro aleaciones, esta aparece como la más diversificada y la de mayor incorporación de tecnologías y este proceso muestra rasgos similares a la segunda etapa de sustitución a nivel nacional. Esto es, una vez agotada la sustitución fácil se comienza a incursionar en sectores que requieren mayores aportes de tecnología y capital.[243]

Ahora bien, entre las peculiaridades del proceso provincial que lo diferencian del ocurrido a nivel nacional, el autor menciona que la modalidad predominante en el terreno de la propiedad del capital es la correspondiente a grupos y/o empresas nacionales con algún grado de vinculación al capital extranjero y empresas nacionales vinculadas con capitales locales, las inversiones directas de capital extranjero no tuvieron relevancia. Este hecho, es decir el papel de las empresas de capital nacional en el ámbito provincial, va a contribuir a modificar la conformación de la burguesía industrial en Mendoza caracterizada por su heterogeneidad interna. Esta heterogeneidad interna tanto de la burguesía industrial mendocina como de la que actúa en la provincia a través de sus representantes es fuente de diversidad de intereses, los que incluso pueden llegar a ser contradictorios. [244]

Hacia 1974 este proceso comenzaba a mostrar signos de agotamiento, en el contexto provincial un indicio importante era el estancamiento y el aún preponderante peso que la industria de la vinicultura tenía en la estructura productiva de Mendoza. [245]

2.2.1 Educación y Trabajo en la Provincia

Durante la gobernación del Partido Demócrata de Guillermo Cano (1935-1938) se establece la enseñanza gratuita, laica y obligatoria en la provincia,[246] durante el gobierno de Corominas Segura (1938-1941) se procede a la creación de es-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 270

cuelas regionales técnicas y de oficios de Nivel Primario autorizadas por Ley Provincial en octubre de 1939. La finalidad de estas escuelas era formar artesanos, capataces, y obreros idóneos en las industrias de la provincia (en Godoy Cruz, construcción y obras viales, en Guaymallén y San Rafael, agrícola, en Rivadavia y San Martín, relacionados con la granja). Paralelamente y en el marco de la iniciativa nacional al respecto, se crea una escuela secundaria Técnica-Industrial en Maipú con las siguientes especializaciones: tecnología de la madera, de los metales, en electricidad, de la construcción y artes gráficas. También se crean la Escuela de visitadores sociales y de Higiene Escolar y la Academia Provincial de Bellas Artes Decorativas e Industriales de Mendoza. [247]

Pero aunque estas creaciones llevaran a pensar que la preocupación por la vinculación entre educación y trabajo era importante, es preciso decir que realmente estos niveles no constituían la preocupación principal de los sectores hegemónicos. De hecho apoyaron las iniciativas centralistas de la Nación tendientes a dejar bajo esa jurisdicción a todas las escuelas primarias del país que implicaban desprenderse de la carga financiera que representaban.[248] Efectivamente, el mayor acontecimiento educativo de la época fue el I Congreso Pedagógico de Cuyo que tuvo lugar en 1939. Este evento fue organizado por los conservadores con la intención de obtener apoyos para la sanción en el Congreso Nacional de la Ley Láinez que posibilitó la cesión, por parte de las provincias, del control de las escuelas primarias al nivel nacional.[249]

Este desinterés por los niveles básicos contrastaba con la centralidad otorgada al nivel superior. La Universidad Nacional de Cuyo, recientemente creada junto con la Junta de Estudios Históricos y la Iglesia fueron las instituciones más importantes en el esfuerzo por mantener la hegemonía.[250] Esta primacía otorgada a este tipo de instituciones en la producción y transmisión de conocimientos es totalmente coherente con el desprecio que tradicionalmente los sectores oligárquicos tuvieron hacia los saberes técnicos (ahora expresados por el Partido Demócrata a cargo del Estado hasta 1943) aunque estos gobiernos fueran la resultante de la fusión de intereses con la burguesía bodeguera y los sectores de la oligarquía que se insertaron en la industria.

Aunque, el período que va desde 1932 a 1946 ha sido señalado como germinal en el proceso de diversificación industrial en la provincia[251] no se puede decir lo mismo respecto de los vínculos entre este proceso y la creación de establecimientos educativos que proveyeran mano de obra calificada para la incipiente industria. Nótese que dos de los establecimientos que se crearon estuvieron orientados hacia las especializaciones agrícola y el restante no provee obreros directamente para la industria sino para la construcción. Esto es entendible si se considera que la mayoría de los establecimientos industriales que se instalaron a partir del inicio de la diversificación eran de base agrícola, tales como los de la industria conservera de frutas y tomate y los dedicados a la producción de sidra y aceite. Sin embargo, también en este período se instalan las primeras industrias químicas y cementeras,[252] pero no se registra la creación de especialidades que puedan proveer personal calificado a estos rubros.[XXXIII]

Por último, queremos mencionar algunos acontecimientos, con relación al clima educativo de la época, y atendiendo a nuestra concepción del Estado en tanto espacio de luchas y contradicciones.

A mediados de 1936 se suprimieron las innovaciones introducidas por un grupo de maestros liderados por Florencia Fossatti y Néstor Lemos que se conoce con el nombre de "escuela activa" o "escuela nueva", experiencia puesta en práctica en la Provincia a partir de 1931 en distintas escuelas taller.[253] Las innovaciones pedagógicas se basaban en una renovación que había tenido inicios en Ginebra, Bélgica y Estados Unidos y se caracterizaba por un desarrollo del juicio crítico del alumno, su participación activa a través de "centros de interés" y fundamentalmente una participación activa del niño en su educación. Además de la suspensión de las innovaciones se trasladó o cesanteó a quienes dirigían estas reformas. Florencia Fossatti fue despedida de su cargo de directora de la Escuela Presidente Quintana y Néstor Lemos, director de la Escuela experimental Nueva Era trasladado a una escuela en las afueras.[XXXIV] Los maestros eran sospechados por el ala clerical de "izquierdistas". La mayoría de los cesanteados fueron incorporados a la comuna de Godoy Cruz liderada hasta 1942 por el socialista Renato Della Santa quien utilizó este valioso recurso humano para implementar la escuela activa en las escuelas municipales.[XXXV] Tal vez para aminorar el impacto de la supresión de las reformas de la escuela activa o para contrarrestarla se realizó en Mendoza, durante el mandato de Corominas Segura una activa campaña de alfabetización.

A partir de la creación de la Universidad Nacional de Cuyo en 1939 este ámbito pasó a ser el espacio donde se manifestó la "política" educativa de las sucesivas administraciones en detrimento de otros sectores educativos. Cuyo no escapó al general sentimiento antiperonista de las universidades argentinas. La respuesta del peronismo no se hizo esperar, aquí como en las demás universidades numerosos profesores fueron separados de sus cargos a través de distintos procedimientos: la anulación de concursos ganados años antes fue lo más corriente.[254] Dirigentes de los partidos Demócrata y Comunista y la prensa independiente unieron su reclamo al de la comunidad académica pero fue en vano. Cuando los grupos antiperonistas se hicieron cargo de la Universidad Nacional de Cuyo en 1956, en un acto solemne se reincorporó a los 47 profesores cesanteados en la época peronista. Pero se repitió la razzia de signo contrario. Peor aún, no sólo se cesanteó o impidió el ingreso a la Universidad a profesores peronistas, sino también a comunistas e independientes sospechosos de haber apoyado al "régimen depuesto". Todas las fuerzas políticas menos los radicales, que las apoyaron abiertamente, protestaron contra estas medidas. Docentes y alumnos llevaron a cabo una huelga que se prolongó por cincuenta días. El conflicto fue de tal magnitud que hasta se llegó a la represión armada. Sin

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 271

embargo, el gobierno universitario de la intervención no reincorporó a ningunos de los excluidos.

Continuando con el análisis de este período histórico en nuestra Provincia, debemos decir que no es mucha la información sobre el Sistema Educativo con la que contamos para los gobiernos justicialistas y los subsiguientes, por lo que su exposición será bastante breve.

Pues bien, consecuentemente con las políticas peronistas en materia educativa se abrían espacios de democratización de la educación hacia los sectores obreros. En 1947 la puesta en marcha del Plan Quinquenal significó para Mendoza entre otras obras públicas la previsión de inversiones para la construcción de una Escuela de Artes y Oficios para 1000 alumnos, una Escuela Fábrica para la enseñanza de agricultura y ganadería, dos edificios escolares en San Rafael y Mendoza respectivamente, tres edificios de enseñanza media y nuevas sedes para la Escuela Normal y el Colegio Nacional de San Rafael.[255]

En cuanto a la Educación Primaria entre 1949 y 1954 se pasó de 551 a 570 establecimientos[256] y entre 1960 y 1970 se pasó de 639 a 710 establecimientos de enseñanza primaria. En el ámbito local, en 1949 se sanciona la reforma de la Constitución Provincial, se legislaba sobre la cantidad de alumnos por curso, se indicaba el otorgamiento de becas y asignaciones familiares para estudiantes sin recursos, también se señalaba la necesidad de abrir escuelas-hogares en la provincia. Referido a los docentes se declaraba la estabilidad, el escalafón y el retiro del personal.[257]

Es poco lo que puede agregarse a nivel local sobre las relaciones entre Sistema Productivo y Sistema Educativo en términos generales. Simplemente, recuérdese que: la enseñanza secundaria y técnica dependía de la Nación y tal como sostiene Pineau, también en la provincia una de las mayores modificaciones que el peronismo realizó en el Sistema Educativo fue la creación de ese circuito de enseñanza técnica en manos del Estado que interpelaba a los sectores trabajadores no sólo en tanto mano de obra sino como sujetos sociales y pedagógicos al intentar una educación que además incluía aspectos políticos y culturales más amplios que la formación técnica. [258]

El resto de la información con la que contamos nos sirve para caracterizar el clima educativo de la época. Según Pablo Lacostedesde el golpe de 1955 hasta 1973 la educación fluctuó entre la agitación y la creación. Así analiza este período el autor:

"El ámbito del empleo público, fue también época de revanchismos, resistencia e integración. Después del golpe de Estado de 1955, las nuevas autoridades cambiaron directivos, bibliografía y en muchos casos, personal. Comenzaron por retirar los libros escolares que el gobierno peronista había impuesto. Se trataba de obras de propaganda política, con decenas de fotos del presidente Perón y su esposa Eva, con lecturas infantiles tendenciosas y parciales. Su utilización como bibliografía escolar había sido obligatoria por Ley, lo cual generaba el rechazo de muchos docentes, padres y alumnos. El retiro de estos textos fue un alivio para la escuela pública."

En materia de personal, en esta época hubo un avance decisivo: el Estatuto del Docente, ley sancionada durante la gestión de Ernesto Ueltschi. Con esta norma, se logró reducir al mínimo las posibilidades de arbitrariedad de los gobiernos de turno, y se aseguró un piso de estabilidad y racionalidad al trabajo del docente. Fue saludado como una conquista por el gremio.

Otro cambio importante fue la abolición separación por sexo de los niños de las escuelas públicas, cambio adoptado durante el gobierno de Ueltschi vigente a lo largo de las administraciones conservadoras y de facto, como evidente concesión a las presiones de los sectores tradicionalistas. En total, estuvo vigente más de una década. Su aplicación fue relativa, debido a las limitaciones que imponían los edificios escolares.

La derogación del principio de la coeducación fue uno de los aspectos de la política educativa local que provocó la protesta del gremio docente. Este expresó su malestar en reiteradas huelgas, se movilizó y logró un amplio espacio en el escenario público. La ola creció hasta convocar a miles de docentes de toda la provincia a participar de los "Seminarios", a través de los cuales, se elaboró una propuesta concreta, ambiciosa e innovadora para la Transformación de la educación pública, presentada en 1973 al gobernador Martínez Baca."[259] De esta experiencia resultó un anteproyecto de ley sobre educación que fue condensado en un libro aparecido en junio de 1974.[260]

Micale señala que también de esta época (1973-74) se recuerda la reforma pedagógica encarada por un grupo de profesores de la Universidad Nacional de Cuyo tendiente a renovar el sistema de enseñanza-aprendizaje, y profundizar el proceso de departamentalización sobre la base de las denominadas "unidades pedagógicas". Este proyecto, tildado por los opositores políticos de subversivo, ha sido considerado como uno de los movimientos de reforma pedagógica más significativos de la historia de la Universidad.[261] La mayoría de sus impulsores y participantes sufrieron la expulsión de la Universidad y muchos tuvieron que optar por el exilio, aunque este proceso se inició en 1975 se agudizó con la llegada de los militares.

También en el ámbito provincial después de 1955 se sucedieron diversos proyectos pedagógicos que se acompasaron a los ritmos del cambio político que adquirió tonos altamente conservadores y centrados en la educación superior más que en los sectores vinculados a la formación para el trabajo.

Notas y comentarios al capítulo 5

[1]Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX comienza el fin de la importancia de la participación del Reino Unido en el concierto de la economía mundial y a la vez surgen otras eco-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 272

nomías como la de Estados Unidos que más tarde liderará el proceso.
Hasta ese entonces el Reino Unido lideraba el proceso industrialista siendo el principal productor de manufacturas como así también el centro de los intercambios comerciales y financieros de occidente. Los países periféricos funcionaban como proveedores de las materias primas y los alimentos necesarios para sostener el fenomenal proceso de industrialización desarrollado bajo los lineamientos librecambistas hegemónicos en la época sustentados en las propuestas de los economistas clásicos. Esta forma de organización de las relaciones económicas internacionales se mantuvo hasta la primera crisis del modelo capitalista conocida como la "Gran depresión" que se extendió desde 1873 hasta 1896. Esta época estuvo signada por la caída de los precios en los principales mercados mundiales generada por el gran incremento en la producción, la exportación y la reducción de los costos de transporte, en este proceso las economías periféricas productoras de los bienes primarios sufrieron mayormente el deterioro en los términos del intercambio frente a los bienes manufacturados.

Las nuevas innovaciones tecnológicas generadas en la llamada Segunda Revolución industrial, conjuntamente con los cambios tayloristas en la organización del trabajo y con las reducciones salariales, permitieron aumentar la productividad del trabajo y la apropiación de mayores tasas de plusvalía para contrarrestar el descenso de la tasa de rentabilidad que provocaba la fuga de grandes masas de capitales hacia la especulación y hacia las economías periféricas. Acompañando este movimiento de capitales y de inversiones comerciales aparecen grandes empresas que implantan filiales en todo el mundo transformando el capitalismo de libre competencia en un capitalismo oligopólico y hasta monopólico.

Consecuentemente con estas transformaciones algunos países menores como Alemania, Francia y EE. UU. comienzan a abandonar los principios del librecambio que regían hasta el momento implementando políticas proteccionistas que les permiten desarrollar sus incipientes industrias y aumentar su participación en el comercio mundial socavando la supremacía británica que comienza su declive.

La relación con los mercados mundiales de las economías coloniales y periféricas es cada vez más asimétrica, siendo proveedoras de las materias primas, depositarias de los flujos de los factores de la producción, el capital y la mano de obra, mercados cautivos de las exportaciones de la metrópoli y, por lo tanto, del envío de intereses y dividendos, sus ciclos económicos estaban subordinados a los países industrializados lo que impedía un manejo autónomo de las políticas económicas y financieras.

La economía Argentina además de ser una economía periférica está fuertemente relacionada a la economía británica cuando ésta comienza su declive como primera potencia.

[II] En tal sentido, diversidad de autores resaltan la idea de que la denominada generación del ochenta absolutiza una interpretación del liberalismo, que lejos de ser romántica e idealista puede describirse como pragmática y positivista. La adopción de los cánones liberales se llevó a cabo básicamente con ciertos principios fundamentales del liberalismo económico: la división del trabajo y la libertad de comercio, no así con los principios en materia de derechos políticos individuales. Ambos preceptos económicos que eran difundidos desde las potencias hegemónicas, en función de sus propios intereses, se convirtieron en el credo del grupo gobernante. De este modo, en la medida en que los países dependientes actuasen de acuerdo con los postulados del librecambio se acentuarían las posibilidades de desarrollo y expansión.

[III] Por otra parte, las ideas liberales que, en materia de derechos políticos, se sostuvo en la prédica de la época, en los hechos el poder para juzgar, decidir y definir el destino de la sociedad argentina recaía en una minoría de personas "notables", configurando un modelo de participación muy restrictivo, sujeto a los criterios de selección de la oligarquía gobernante.

[IV] Consideraba indeseables a las barreras aduaneras y a las políticas proteccionistas que trababan el libre comercio. Creía firmemente que el desarrollo económico de nuestro país sólo podía sustentarse en la explotación de la tierra, ya que era el principal recurso que nos aseguraba ventajas comparativas en el comercio internacional y que debía expandirse hacia los suelos ocupados por el indio. Postulaba la necesidad de obtener el capital necesario mediante el financiamiento externo y de subsanar la carencia de mano de obra atrayendo este recurso también del exterior, por último, debía consolidarse un mercado interno. Estas ideas se reflejaron en el sistema constitucional y, aunque con las divergencias y avatares propios del funcionamiento político, impregnaron la organización económica y social.

[V] Según Mario Rapoport la inmigración tuvo indiscutibles efectos sobre el desarrollo económico y social del país a punto tal que puede decirse, a grosso modo y pasando por alto las fluctuaciones visibles en un análisis más riguroso, que en el período 1885-1915 la tasa de inmigración fue más importante que el crecimiento vegetativo en términos poblacionales.

[VI] El proyecto liberal encarnado por la generación del ochenta, aunque fue hegemónico y logró implantar las bases del modelo agro exportador de desarrollo no fue la única voz en el concierto de las ideas existentes en la época. Deben contarse también proyectos nacionalistas y socializantes como el de Mariano Fragueiro y los planteos proteccionistas e industrialistas encarnados por Vicente Fidel López, Carlos Pellegrini o Miguel Cané. Estos proyectos contaban entre sus propuestas recurrir en menor medida a los capitales extranjeros, mayor control del Estado, proteccionismo, industrialización, producción interna de los bienes de capital más caros al inicio en relación con importarlos pero que generarían una industria, y por último, una política dirigida de la inmigración.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 273

[VII] Según esta autora, en la Constitución de 1853 se plasmó el papel asignado a la educación en el programa liberal de la época cuya propuesta se delineó en la obra "*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina"* de Juan Bautista Alberdi. El texto era de carácter general y dejaba entrever el enfrentamiento todavía existente entre el gobierno nacional y las provincias. Por un lado establecía que las provincias debían asegurar la Educación Primaria y por el otro facultaba al congreso a dictar planes de instrucción general y universitaria. Entre 1875 con la ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires y 1905 con la Ley Láinez, que autorizaba a instalar en las provincias escuelas de jurisdicción nacional, quedó organizado legalmente el Sistema Educativo en la Argentina. Se dictaron en el período correspondiente a los gobiernos oligárquicos la ley de Educación Primaria (Nº 1420 de 1884) y la ley de Educación Universitaria (Nº 1579 de 1885 o "Ley Avellaneda), sólo existió una ley que se ocupaba parcialmente de la Educación Secundaria o Media (Nº 934 de 1878) atendiendo a las formas de pasaje de los estudiantes entre las escuelas privadas y públicas y a la revalidación de estudios.

[VIII] El peso que Daniel FILMUS en *Estado* ... p. 19. y Juan Carlos TEDESCO en *Educación...* p. 36. le asignan a la función política del sistema educativo induce a soslayar que la autonomía relativa del Sistema Educativo no implica que éste cumpla "menos" las funciones económicas sino que las cumple de manera indirecta o mediada. Para nosotros toda gestión burocrática de la educación pública es un espacio que articula siempre las funciones de reproducción y de legitimación indispensables para la acumulación en las sociedades contemporáneas. A pesar de intentar un análisis integral de la dinámica entre educación, economía y política, sólo si se tiene como sustento una perspectiva teórica que escinde educación, economía y política es posible sostener, tal como lo hace Tedesco, que es preciso explicar porqué durante el período radical de principios del siglo XX no se produjeron sustanciales modificaciones en el Sistema Educativo. Para nosotros la respuestas es bastante clara: porque no es posible identificar ningún cambio sustantivo en la forma de acumulación sino hasta la década del ´30 lo que también explica porqué es la oligarquía quien comenzó a introducir los cambios que luego se acentuaron al ritmo de la sustitución de importaciones y de las nuevas alianzas de clases. (G. WEIMBERG. *Modelos educativos en la historia de América Latina. Buenos Aires: Kapelusz,* 1984; Germán RAMA. "Educación y Sociedad en América Latina*" Revista La Educación Nº 101,OEA,* 1987.)

[IX] El desgranamiento registrado en la cohorte 1893-1898 asciende al 97% en las escuelas dependientes del Consejo Nacional de educación. (Juan Carlos TEDESCO. *Educación …...* citado en Daniel FILMUS. *Estado...* p. 22.)

[X] En 1914 en Capital federal estudian el 70% de los niños y sólo entre el 20% y el 30% lo hacen en provincias del interior como Chaco, Formosa, Neuquén o La Pampa. (Idem.)

[XI] El normalismo fue la ideología pedagógica cuya hegemonía dio carácter a nuestro Sistema Educativo y puede definirse como una suerte de cultura político-pedagógica que organizó la institucionalización de la pedagogía a través de normar [reglamentar] sus actos más cotidianos, considerando la escuela como el espacio privilegiado para la enseñanza de los valores de lo público y posicionando al docente en el lugar de ser el principal dispensador de los valores que estaban configurando el Estado Nación que nacía. (Adriana PUIGGRÓS. *¿Qué pasó...* p. 114.)

A través del normalismo se establecieron los rituales, se definió el curriculum y se diseñó el habitus que hegemoneizarían la práctica escolar argentina hasta nuestros días. Tal como afirma Puiggrós, analizar los componentes políticos del triunfo normalizador es penetrar en la discusión sobre el carácter del poder oligárquico en la Argentina, es discutir […] su concepción del Estado y la forma como ejercía la función directiva de la sociedad. (Adriana PUIGGRÓS. (Dir.) *Sujetos* …p. 360.)

Pero a pesar de la hegemonía lograda tanto en el plano político como en el plano del proyecto educativo representado en el terreno ideológico y práctico del quehacer educativo por el normalismo, debe decirse que en los albores fundacionales de nuestro Sistema Educativo como sistema de instrucción pública, existió un gran número de debates en torno a los tipos de estrategias pedagógicas que se debían implementar, en los que se hicieron oír las propuestas de los distintos sectores sociales involucrados en la construcción de la hegemonía. El Sistema Educativo era considerado por todos los sectores como un factor esencial para dar forma al proyecto societal al que aspiraban. Las diferencias se presentaban, en el plano de las tendencias discursivas y de la praxis pedagógica, en torno a ideas tales como la hegemonía docente del Estado, la libertad de enseñanza, las relaciones entre la institución educativa y la sociedad civil y enseñanza laica o religiosa entre otras.

El debate entre católicos y laicos fue el punto álgido en la discusión al interior del normalismo. La tensión en materia educativa entre la Iglesia católica y los liberales laicos atravesó la época y aunque las posiciones católicas antiestatistas en la década de 1880 fueron desplazadas, esto no implicó su restricción al ámbito privado. Por el contrario, su presencia se manifestó en la escuela pública en el propio discurso escolar, que incluyó elementos religiosos en los libros de texto, en los discursos de los funcionarios y en la palabra cotidiana de muchos maestros. En este período se construyeron las articulaciones más profundas del discurso pedagógico que en la Argentina sería dominante durante más de un siglo. En él, el liberalismo laico sería la expresión predominante. (Adriana PUIGGRÓS. (Dir.) *Sujetos* …p. 41.)

La corriente democrático-radicalizada, la corriente socialista y la corriente libertaria o anarquista fueron las alternativas a este modelo pedagógico. Que aunque ulteriormente se disiparon o fueron absorbidas y reinterpretadas al interior del discurso y de la praxis normalista, revisten importancia en tanto intentaban, en alguna medida y, afincadas en proyectos políticos disi-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 274

dentes, ser expresión del crecimiento de las demandas populares existentes. El rasgo dominante de la primera de estas corrientes fue su oposición a las relaciones pedagógicas de tipo autoritario rechazando la imposición cultural indiscriminada de que eran objeto los inmigrantes, en tanto que consideraron que su integración a la escuela pública debía realizarse desde el respeto de su idiosincrasia y cultura. Además, eran abiertamente opositores a la apropiación elitista (pública o privada) del saber escolar, así como también a una subordinación económica de los fines educativos y a cualquier modo de manipulación política o ideológica que pudiera ejercerse por su mediación. En efecto, para los adherentes a dicha tendencia, a través de la educación escolar podía lucharse contra la corrupción y la burocratización bajo todas sus formas, al igual que podía lograrse una mayor participación de los sectores populares en la administración de la cosa pública, razón por la cual impulsaban el establecimiento de relaciones pedagógicas más democráticas y participativas, a la par que establecieron formas de cogestión escolar.

Por su parte, la corriente socialista contaba con adeptos al sistema democrático-liberal, por lo que eran adversos al orden conservador e impulsores del desarrollo de la sociedad civil. Al estar a favor del rol docente estatal y del sistema de instrucción pública, bregaban por la democratización del acceso al mismo. En cuanto al modelo pedagógico empleado, adherían al clásico modelo bancario, transformando tan sólo los contenidos conservadores por contenidos socialistas. Adoptaron el modelo sarmientino como concepto de educación popular, aunque focalizándolo especialmente hacia los trabajadores. (Adriana PUIGGRÓS. *¿Qué pasó..*.p. 44.) No obstante la hegemonía oligárquica y el control normalizador, los intelectuales y docentes socialistas encontraron su espacio al interior del aparato estatal, aunque no en una expresión numérica alarmante para las bases del poder.

La corriente libertaria, que en su antiestatismo, impulsaba la creación de escuelas fuera del sistema de instrucción pública y asociadas a organizaciones mutuales obreras o a ideas anarquistas. A pesar de su intención de establecer en sus escuelas un sujeto pedagógico diferente al oficial, no escaparon al modelo de la instrucción pública, pues el sujeto que los libertarios construyeron debía ser el depositario de una verdad única y superior: la doctrina anarquista.

Aunque si bien es cierto que estas alternativas pedagógicas fracasaron en sus intentos por erigirse en una opción al modelo normalista, también lo es que abrieron espacios para la instauración de nuevas prácticas pedagógicas más apropiadas para las situaciones iniciales de aprendizaje de los sectores sociales ignorados en la planificación educativa del modelo dominante. Son precisamente estas variantes pedagógicas las que nos permiten dar cuenta de las transformaciones y matices que ha sufrido nuestro modelo pedagógico desde su institucionalización, aunque conservando en su interior la serie de rituales, valores y creencias estatuidas con el normalismo y que han conservado su predominio casi hasta nuestros días.

[XII] Según Puiggrós en 1914 la tasa de escolarización básica era del 58% y en 1932 69,01% el analfabetismo bajó de 35,655 en 1916 al 17,6% en 1930.

[XIII] En Mendoza, el ferrocarril no sólo cumplió la función de trasladar las mercancías al mercado interno y a los puertos sino que, en primer lugar, facilitó el traslado de los inmigrantes del puerto hacia la provincia y la ampliación misma del mercado interno con esta nueva población no sólo calificada sino ya consumidora de vinos en sus países de origen. En cuanto a las tierras, el Estado controlaba el territorio ampliando sus fronteras en la parte sur de la provincia hacia tierras cultivables ocupadas por el indio que fueron donadas a la oligarquía y luego trabajadas por los inmigrantes traídos y seleccionados en función de su capacitación. El manejo del agua también estuvo a cargo del Estado y favoreció ampliamente a los miembros estables de la oligarquía que conjugaba dominación económica y dominación política. En Mendoza sin riego no hay posibilidad de cultivo, por lo que el agua fue y sigue siendo un elemento fundamental. El Estado manejó los derechos de agua y realizó obras destinadas a lograr una mejor utilización de este recurso.

[XIV] Los radicales buscando siempre el apoyo de la nación que se oponía al díscolo lencinismo y que se encargó de eliminar a su principal figura. Por su parte, el lencinismo estuvo en la cúspide del poder hasta la muerte del segundo líder carismático del grupo, Carlos Washington Lencinas, en 1929. El último gobernador lencinista fue Alejandro Orfila acompañado por el vice Carlos Saá Zarandón entre 1926 y 1929.

[XV] La mayor parte de la información recabada en este apartado puede encontrarse en Esteban FONTANA. "La escuela media mendocina entre 1864 y 1939", en: Adriana PUIGGRÓS. *Historia de la educación en Argentina*. tomo IV. Buenos Aires: Ed. Galerna, 1993. Es preciso señalar que la mayoría de las fuentes secundarias sobre la historia de la educación en la provincia son documentos conmemorativos producidos en los aniversarios de los establecimientos educativos por lo que éste resulta un espacio poco explorado por los cientistas sociales de nuestro medio. Puede consultarse desde una perspectiva general de la historia de las ideas el texto de Arturo ROIG. "Normalismo y positivismo normalista en Mendoza" en: *Boletín de Estudios Políticos y Sociales*. Número XIII. Mendoza: U.N.C. 1963. También puede consultarse Margarita HUALDE DE PÉREZ GUILHOU. "Los primeros estudios agronómicos en Mendoza" en: A*portes e Investigaciones históricas*. Número 2, Mendoza: Ediciones A.I.H.M, 1985.

[XVI] Para un detallado análisis de los lazos familiares que ligaban poder político y poder económico en la provincia debe consultarse Pablo LACOSTE. *La generación ...*

[XVII] Para ello el Estado formula medidas de protección industrial (leyes de "*draw back*", disposiciones contra el *dumping* de los países centrales, créditos a largo plazo para la industria, reajuste de la antigua legislación de tarifas) al tiempo que asegura a las organizaciones rurales la compra de los excedentes agrí-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 275

colas que no podían colocarse. Ahora bien, el crecimiento industrial en tanto proyecto controlado por la oligarquía se limita a cubrir el vacío que dejan los bienes de consumo importados, sobre todo en alimentación y textiles. Hay un escaso interés en ampliar y diversificar el mercado interior de consumo. Al mismo tiempo, se intensifican las inversiones extranjeras, especialmente norteamericanas. El desarrollo de ciertas ramas industriales es capaz de permitir un reajuste del sistema a los nuevos términos en que se plantea el comercio mundial sin modificar drásticamente la estructura económica.

[xviii] Tedesco citando a Juan B. Terán sostiene que espiritualizar significaba pronunciarse en contra de la preparación para la vida práctica. (Juan Carlos TEDESCO. *Educación..*.p. 218.)

[xix] Aunque no existen datos censales que permitan conocer la pertenencia de clase de los alumnos de estos circuitos de enseñanza de inferior calidad Tedesco sostiene que algunos indicios permiten suponer que provenían de los sectores más pobres de la población. (Juan Carlos TEDESCO. *Educación..*.p. 241.)

[xx] Tedesco usa esta denominación. Expresión con la que no acordamos porque, desde nuestra perspectiva, a pesar de los esfuerzos el autor no logra sustraerse de la separación entre política y economía trascendiendo la cuestión meramente analítica, y ella impregna su perspectiva teórica.Nosotros preferimos considerarlas funciones de reproducción y legitimación.

[xxi] Además sostuvimos teóricamente que los esquemas analíticos que plantean una correspondencia mecánica son poco útiles para analizar la relación entre educación y trabajo lo cual no significa pensar que la función del sistema educativo es "más política que económica".

[xxii] El nacionalismo católico cobraba fuerzas nuevamente al punto de obtener la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en la provincia de Buenos Aires, por decreto en 1937 y de impregnar, aún más, los contenidos con elementos de índole militar en actos, textos y programas escolares. (Adriana PUIGGRÓS. *¿Qué pasó..*.93.)

[xxiii] Estas tareas eran: a) determinar las necesidades previsibles de materias primas de origen nacional, combustibles, energía eléctrica (térmica e hidráulica), maquinarias y transportes y verificar el estado y grado de eficiencia de los sistemas de producción, explotación y distribución de esos elementos, b) establecer un programa mínimo de cinco años de obras e inversiones necesarias para asegurar un suministro adecuado de materias primas, combustibles y equipos mecánicos, y desarrollar racionalmente la industria y la agricultura del país, y, c) descentralizar la industria, formando nuevas zonas; diversificar la producción y emplazar dichas zonas adecuadamente en función de las fuentes naturales de energía, las vías de comunicaciones, los medios de transporte y los mercados consumidores. (Mario RAPOPORT y Colaboradores. *Historia...* p. 384.)

[xxiv] Entre ellas: 1) la Creación de la CGE (Confederación General Económica) en oposición a la fuerte UIA (Unión Industrial Argentina) que aglomera a los industriales asociados a la oligarquía agraria. 2) Puesta en funcionamiento de la Dirección de Fabricaciones Militares encargada de la organización de varias industrias. 3) Nacionalización del Banco Central y de los depósitos de la banca privada que pone en manos del Estado el control de los cambios, las tasas de interés y la circulación monetaria. 4) Puesta en marcha de la industria pesada.

En el segundo gobierno de Perón: 1) La nacionalización de los ferrocarriles y de empresas de transporte automotor y el impulso a la flota mercante que permite lograr la suficiente independencia para manejar nuestras exportaciones. 2) La nacionalización de múltiples empresas que generó un fuerte impacto en la distribución del ingreso, tanto por el pago de salarios como por el peso de los servicios en el presupuesto familiar, en la generación de empleo y fundamentalmente en la orientación que esto significaba desde las políticas de la producción. 3) Implantación de un régimen estatal de reaseguros (INDER) que incide en el manejo autónomo del comercio exterior. 4) Creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica. 5) Un sistema tributario más progresivo. 6) Nuevo sistema provisional. 7) La creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) que significa el control estatal del comercio exterior. (Ibidem, págs. 386, 393 y 398.)

[xxv] Adriana Puiggrós sostiene que el peronismo enfrentado tanto con la izquierda como con los liberales se caracterizó en sus inicios por el avance del nacionalismo católico en los ámbitos educativos con una clara posición antilaicista llegando hasta la suspensión de la aplicación de la Ley 1420. Pero hacia 1954 el nacionalismo católico perdía terreno dentro de la alianza y es ampliamente conocida la disputa que se generó entre el peronismo y la iglesia en el tramo final del segundo gobierno, en lo educativo esta disputa tomó forma con la Ley de supresión de la Enseñanza Religiosa y la Ley de derogación de la Exención de impuestos que beneficiaban a la Iglesia. (Adriana PUIGGRÓS. *¿Qué pasó...*p. 98-100.)

[xxvi] Las medidas tomadas fueron: 1) se provocó una fuerte devaluación, 2) se volvió a instaurar el mercado libre, 3) se establecieron aranceles compensatorios para algunos productos y retenciones para otros, 4) se liquidó el IAPI, 5) se eliminaron los controles de cambios y las limitaciones a la entrada de capitales extranjeros 6) se suscribieron los acuerdos de Bretton Woods concretando la incorporación del país al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial), 7) se redujeron las protecciones al sector industrial nacional, se desnacionalizaron los depósitos, 8) se liberaron los precios y mientras se trató de controlar el aumento de los salarios. (Mario RAPOPORT. *Historia...* p. 542.)

[xxvii] A diferencia del impulsada por el peronismo, este modelo sustitutivo encontraba sustento en políticas que incentivaron la producción de bienes de consumo durable o suntuarios destinados a un sector reducido de altos ingresos lo que implica

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 276

una clara dirección en cuanto a la distribución del ingreso. Esta política se conformó durante todo el período del gobierno desarrollista desde 1958 hasta 1962 y continuó luego con la dictadura militar que derrocara al gobierno radical de Arturo Illia entre 1966 y 1972. Una política de industrialización destinada a los bienes de consumo masivo con su correlato en la distribución del ingreso favorable hacia los sectores trabajadores sólo se ensayo brevemente entre 1963 y 1966 en el gobierno radical y luego en el gobierno peronista de 1973 a 1975.

[xxviii] A través de las siguientes medidas: 1) la producción directa de bienes y servicios, 2) la puesta en marcha de una serie de disposiciones legales que elimina las trabas al desplazamiento de capitales, 3) el manejo de la tasa de cambio y retención a las exportaciones 4) la traslación de ingresos desde el proletariado hacia las empresas transnacionales (caída del salario real a través de prácticas represivas, etc.) y 5) la protección aduanera directa y el otorgamiento de créditos subsidiados a las empresas industriales oligopólicas.

[xxix] Conocidos los efectos de una devaluación sobre los ingresos y sobre la actividad económica no fue puesta en práctica y se optó por controles sobre el tipo de cambio de las divisas. Nuevamente se intentó centralizar la exportación de granos y carnes para lograr cierto poder en los mercados internacionales en esta oportunidad a través de las Juntas Nacionales de Granos y Carnes.

[xxx] Se ha señalado constantemente la relación entre este tipo de políticas y las formulaciones de la Teoría del Capital Humano, por nuestra parte ya hemos tratado la influencia que esta perspectiva teórica tuvo en América Latina en el capítulo II.

[xxxi] El desarrollo de la vitivinicultura significó, ya a principios de siglo, un hecho de sustitución de importaciones que se anticipa al mismo proceso que luego se producirá en el país.

[xxxii] Este término es adoptado para señalar a la fracción de la oligarquía que se incorporó a la actividad industrial vinícola por José F. MARTIN. *Estado*... págs. 126, 153-155, 158.

[xxxiii] Aunque la información a nuestro alcance no nos permite aventurarnos en la elaboración de hipótesis al respecto creemos aportar en algún sentido señalando la necesidad de investigar en profundidad especialmente este período de la educación provincial.

[xxxiv] Ver el detalle de las reformas pedagógicas y de las luchas ideológicas y debates a que dio lugar en Florencia FOSSATTI. *Alegato Pedagógico* 1957 citada por María Cristina SATLARI. "Hacia ... y en Pablo LACOSTE. *El Socialismo en Mendoza y en la Argentina*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. 1993. (Dos tomos) págs.145-177.

[xxxv] El movimiento de La escuela activa seguía vigente cuando en 1973 se expulsó a profesores y alumnos de la Universidad Nacional de Cuyo, especialmente de las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Filosofía y Letras aquellos, "fueron expulsados o y perseguidos por gentes que consideraban que los viejos ideales de la escuela activa, remozados con el despertar de una generosa defensa de la propia, eran parte de la subversión" Arturo ROIG. *La Universidad hacia la democracia*. Mendoza: Ediunc, 1998. p. 13.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 277

Capítulo 6

Retomando el punto de partida: educación y trabajo en la configuración actual

"La institución escolar tiende a presentarse cada vez más como un engaño, fuente de una inmensa decepción colectiva: como el horizonte, esta tierra prometida retrocede a medida que se avanza hacia ella." "Los alumnos […] ***salidos de las familias más desprovistas***[…] ***no tienen muchas posibilidades de obtener*** […] ***otra cosa que un título devaluado*** […] ***y si fracasan*** […] ***quedan condenados a una exclusión*** […] ***más estigmatizadora que en el pasado*** [...] ***en la medida que, en apariencia, tuvieron "su posibilidad"*** […]***"***[262]

1. El modelo neoliberal – rentístico- financiero, las políticas de ajuste y la destrucción del sistema de educación técnica

1.1. El contexto nacional

Este período se inicia con el denominado "Proceso de Reorganización Nacional" que comenzara en marzo de 1976 cuando las Fuerzas Armadas, Navales y de la Aeronáutica, mediante un golpe de Estado, desalojaron al gobierno justicialista. Pues bien, este corte político institucional inaugura una nueva estrategia de desarrollo, esencialmente diferente a las anteriores, vigente hasta nuestros días.

Como puntualizan reconocidos autores nacionales:

"La esencia del modelo económico de 1976 -con su actualización desde 1991- es el paso del capitalismo productivo basado en la dupla beneficio / salario, al capitalismo de renta con eje en la especulación financiera, los superbeneficios de servicios públicos monopolizados y los ingresos extraordinarios de los recursos naturales (en particular el petróleo)"[263].

Distinguiremos en esta fase aperturista dos períodos: el del Estado de excepción dictatorial (1976-1983) y el del Estado democrático (1983-1999).

1.1.1. Primer período (1976-1983): Apertura de la economía y Estado de excepción dictatorial

La profunda reestructuración productiva y el cambio drástico de la antigua estructura de relaciones sociales y políticas por un disciplinamiento social generalizado fue el signo distintivo del proyecto que llevó a adelante la dictadura militar en este período.

Se modificó radicalmente la estructura económica del país abandonando definitivamente la orientación industrialista me-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 278

diante la liberalización generalizada de los mercados y la apertura económica al exterior.[I]

Se buscaba que la competencia externa limitara el alza de los precios de los productos nacionales que dejaban de ser protegidos y, además, se esperaba que con la desactivación de las disposiciones proteccionistas se forzara a la industria local a mejorar sus productos ante la apertura internacional.

Contrariamente al discurso generalizante que portaban estas medidas Aspiazu y Nochteff sostienen al respecto que:

"Se protegió de las importaciones a las ramas con ventajas comparativas, a las intensivas en recursos naturales, a las oligopólicas y a las productoras de bienes no diferenciados. A la vez, se redujo brusca y profundamente la protección a los sectores más intensivos en mano de obra calificada, en conocimientos tecnológicos y en ingeniería, a los menos oligopolizados y a los productores de bienes más diferenciados. En síntesis, se protegió al capital concentrado y se desarticularon las ramas vinculadas al capital menos concentrado y a los profesionales y a los obreros calificados, todos ellos importantes en las alianzas económico-sociales que sustentaron el proceso económico y social de la posguerra"[264].

El comportamiento del comercio exterior en el período, muy relacionado naturalmente con esta nueva política aperturista, consistió en una expansión de las ventas al exterior (concentradas cada vez más en un reducido número de productos agropecuarios y mineros), y, después de 1979, en un aumento aún mayor de las importaciones (estas sí diversificadas). Aunque generalizado, el boom importador fue fuerte en los bienes de consumo durable (electrodomésticos), en los suntuarios y en el rubro armamentos. Así, el comercio exterior se convirtió en una fuente de drenaje de divisas, que sólo pudo sostenerse a través del endeudamiento externo.[265]

Por otra parte, esa contención de los salarios nominales -que supuso un deterioro del salario real de más de un 30%- fue planteada como medio para controlar la inflación, pero también sirvió, lógicamente, para asegurar bajos costos de mano de obra a las empresas. La puesta en marcha de esta medida requirió de acciones que impidieran toda resistencia: a) medidas represivas de detención de numerosos dirigentes y trabajadores b) la ocupación de plantas industriales por fuerzas combinadas de seguridad, c) la suspensión de las actividades gremiales, la supresión del derecho de huelga, la disolución de la CGT, d) las reformas de leyes laborales e) la eliminación de las convenciones colectivas en materia salarial y f) fueron disueltos partidos y otras organizaciones de izquierda y asesinados sus dirigentes, entre otras.

En esta etapa, comienzan a conducir las reformas sobre el Estado los diagnósticos que apuntaban la necesidad de su reducción para contener el déficit fiscal. Sin embargo, las medidas tomadas se dirigían no sólo a su achicamiento, sino principalmente a una reorientación en los gastos y, por lo tanto, también en los sectores beneficiados. Así, las empresas productivas del Estado se endeudaron con el exterior y otras se privatizaron. Se incrementaron las partidas militares y de seguridad y se redujeron los gastos en educación y salud.

Este cambio afectó fundamentalmente la redistribución de los ingresos hacia los sectores populares característica central de otras épocas. La disminución del gasto social en el presupuesto nacional también impactó negativamente sobre la distribución de ingresos. Se introdujo el arancelamiento en hospitales públicos (exceptuando a quienes acreditaran ser pobres), se fijó un tope máximo de ingresos para acceder a planes de vivienda y se transfirieron escuelas y hospitales nacionales hacia la jurisdicción provincial. La asistencia del sector público se acotaba con esto cada vez más a los estratos en situación de extrema pobreza. Además, con esta reorientación se acabaron las transferencias que a través de los derechos de exportación se hacían desde el sector agropecuario al Estado. Y, paralelamente, el Estado realizaba transferencias hacia los grandes grupos económicos con los estímulos fiscales de la promoción industrial, la creciente regresividad en la estructura impositiva y la contratación de las empresas públicas con un reducido número de firmas oligopólicas.[266]

En cuanto al impacto de las medidas sobre las distintas clases y fracciones observamos un acentuado deterioro de la situación de los asalariados en cuanto al nivel de ingresos y condiciones de vida, por un lado, y una mayor participación y control sobre la producción del capital monopólico o de las grandes empresas oligopólicas en detrimento del pequeño y mediano capital, por otro lado. Los pequeños y medianos propietarios nacionales fueron duramente castigados por las políticas neoliberales, mientras que dentro del sector dominante avanzaron los capitales diversificados por sobre los especializados. El nuevo bloque dominante que se consolidó a partir de 1976 está conformado por capitales nacionales y extranjeros: los grupos económicos y las empresas transnacionales diversificadas y / o integradas.[267]

Susana Torrado dice al respecto:

"Mientras el justicialismo promovió el progreso de los trabajadores en la distribución del ingreso nacional y el desarrollismo los hizo retroceder pero dentro de patrones que pueden considerarse históricos, el aperturismo provocó una ruptura cualitativa de dichos patrones instaurando desigualdades no conocidas hasta su aparición en la sociedad argentina"[268].

A pesar de la asunción de nuevas autoridades en 1981, se mantuvo el rumbo de la política económica, sin embargo con nuevas medidas: se aplicaron sucesivas devaluaciones y se incursionó en la regulación de los mercados.

Como es de público conocimiento, el endeudamiento especulativo fue una de las características sobresalientes del proceso económico. Y, a partir de la estatización de la deuda externa privada en 1982, el país debió recurrir en adelante a un

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 279

financiamiento internacional que pondría estrictas condiciones de ajuste (achicamiento del Estado, reducción del gasto público, privatizaciones). [269]

En cuanto al sector productivo, concentración y desindustrialización fueron las dinámicas que lo caracterizaron. Se acotaron las dimensiones de la estructura industrial, por la desaparición de establecimientos de los sectores menos poderosos del capital, y se concentró la propiedad en manos de los grupos económicos y empresas transnacionales diversificadas.[270]

En síntesis, al inicio de la democracia y como resultado de las políticas implementadas, en nuestro país se vivía una aguda contracción económica por la disminución de la producción y de la demanda interna; junto con la desindustrialización y el descenso de la inversión productiva en provecho de la especulación financiera. Este escenario económico implicaba el empeoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores por la distribución regresiva del ingreso, la reducción del salario real y el retroceso de las políticas públicas sociales. A este panorama se agrega, a raíz del enorme incremento de la deuda externa asumida por el Estado, la gran vulnerabilidad en la toma de decisiones económicas por parte del Estado, que con arranque en esta época, caracterizará a la Argentina de los `80 y los`90.

1.1.2. Educación y Trabajo: del aprendiz al pasante.

La educación en el período del proceso cumplió una función disciplinaria enmarcada en el proyecto de "restauración del orden social" de los gobiernos golpistas. La educación era visualizada como un germinadero de ideas subversivas. [II]

En ese sentido, el proyecto pedagógico autoritario estableció un nuevo orden curricular que se ocupó tanto de aspectos más bien externos al hecho educativo tales como el control de las actividades de los alumnos y la regulación de los comportamientos visibles de los mismos (manera de vestirse, peinarse, de comportarse en público, etc.) como del control de contenidos y de la depuración de docentes "politizados". Pero muy especialmente se preocupó por lograr la internalización de patrones de conducta que aseguraran la permanencia de los valores de la cultura occidental y cristiana propugnados. Se asistió al resurgimiento del más arcaico nacionalismo católico argentino que consideraba indispensable revertir el cambio que se había operado en las relaciones jerárquicas entre patrón y obrero, padres e hijos, profesores y alumnos, responsable de la desintegración social. [271]

A pesar de la fuerza conferida al proyecto pedagógico en lo concerniente al disciplinamiento social, lo cierto es que la conducción de lo educativo en este período estuvo signada por una gran inestabilidad, producto de la fragmentación interna de los sectores que en lo educativo participaron del proceso iniciado en 1976. De allí que se sucediera un gran número de propuestas curriculares cuya única similitud fue su carácter reactivo. [III] Tal como sostiene Tedesco, "el eje del acuerdo estuvo más en aquello que era preciso destruir que en la definición, con sentido positivo, de un nuevo modelo curricular."[272]

Otra de las transformaciones significativas acaecida durante el Proceso de Reorganización Nacional se refiere a la modificación del rol que el Estado se asigna para sí en la función educativa. Pues, a partir del '76 los gobiernos de turno apoyaron nuevamente la subsidiariedad del Estado en la prestación de los servicios educativos, desarrollándose cada vez con más fuerza la idea de que lo educativo es un problema de particulares y de que el Estado sólo debe tener una función supletoria que compense la acción de los particulares. Así, los agentes definidos como prioritarios en la educación fueron la familia y la Iglesia.[273]

Al respecto, C. Braslavsky sostiene que "el crecimiento de la responsabilidad de algunas organizaciones de la sociedad civil en la provisión de educación se enmarcó en un proyecto privatista de la vida social que incluyó a la privatización de la educación pública en un sentido amplio."[274]

Así es que en esos años, concomitantemente con una aplicación profunda del principio de subsidiariedad del Estado, tiene lugar una importante restricción de la oferta de oportunidades educativas, así como una singular disminución de la matrícula en los distintos niveles y modalidades del sistema. De allí que no se incrementara el número existente de establecimientos estatales, no ocurrió lo mismo con los del ámbito privado, que continuaron extendiéndose. De modo que si se analizan las erogaciones destinadas a educación durante el Proceso, se visualiza la desjerarquización del sector cultura y educación dentro de las políticas estatales, pues en dicho período las partidas correspondientes a dichos sectores fueron las más bajas de la década.

Según Tedesco, durante el Proceso se produjo en quiebre profundo de la homogeneidad cualitativa que históricamente caracterizó a nuestro Sistema Educativo. Tedesco considera que el período 1976/ 1982 constituye probablemente el momento histórico donde se llevó a cabo la política más orgánica destinada a quebrar los niveles de homogeneidad tradicionales. [275]

Entre las políticas instauradas por las gestiones educativas del período 1976/ 1982 se destacan: la transferencia de escuelas a las provincias; la subsidiariedad del Estado; la suscripción de préstamos internacionales para mejorar la estructura edilicia y el equipamiento y la jerarquización por categorías, diferenciación horizontal y mayor control burocrático del personal docente.

A pesar de la homogeneidad de las prácticas represivas y en lo referente al subsistema de enseñanza técnica es posible marcar una inflexión en la concepción pedagógica, durante el gobierno de Viola el Ministerio de Educación intentó imprimirle

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 280

a los programas educativos una orientación más tecnocrática-industrialista.[276] Durante los primeros años del régimen no se introdujeron modificaciones sustanciales pero hacia 1980 junto con la aplicación de una retención del 10% sobre erogaciones de remuneraciones, sueldos y salarios se impulsaron dos proyectos importantes: introducir la informática en algunas ENET y el plan piloto del Sistema Dual Escuela-Empresa de inspiración alemana.[277] El proyecto pretendía subsanar el retraso que el Sistema Educativo tenía respecto de los adelantos tecnológicos que manejaban las empresas. El sistema tradicional resultaba insuficiente por lo que se compartía la función educadora con las empresas privadas. La solución consistía en lograr una mayor articulación entre la escuela y las empresas.

Para ello los alumnos después de aprobar dos años, ingresaban a un régimen de alternancia entre la escuela y la empresa, dos días a la semana en la primera y tres en la segunda. Recibían una beca pagada por la empresa, un seguro a cargo del CONET y un título de Auxiliar Técnico en el oficio elegido, pero no podían con él aspirar a continuar sus estudios en la Universidad.

Esta propuesta retomaba aspectos espiritualistas y positivistas ya presentes en anteriores discursos sobre la educación técnica, pero presentaba como novedad la reducción del concepto de trabajo al de empleo implicada en una concepción sobre la inversión en capital humano circunscripta al ámbito de cada empresa. La inversión estaba a cargo de cada empresa y, por lo tanto, el beneficio era aprovechado sólo en su interior.[278] Las prácticas educativas eran entendidas como un elemento más en el mejoramiento de las empresas para aumentar sus márgenes de rentabilidad.

En estos principios puede apreciarse la reducción que la idea sobre la relación entre educación y trabajo fue sufriendo en los distintos períodos. Desde la formación propuesta por los gobiernos peronistas con un lugar central asignado a la cultura del trabajo y al sujeto pedagógico del aprendiz, pasando por la capacitación de mano de obra calificada durante el desarrollismo, hasta el pasante convertido prácticamente en un elemento más en el conjunto de los avances tecnológicos.

Pero como hemos descrito, este proyecto estaba inserto en un modelo de desindustrialización galopante. Pineau sostiene que, este desajuste entre el modelo económico y el Proyecto del Sistema Dual, puede entenderse si se considera que los sectores que lo llevaron adelante habían también participado en los proyectos educativos del gobierno resultante del golpe de 1955 disputados entre el nacionalismo católico y el catolicismo tecnocrático y buscaron darle continuidad a aquellas ideas, esta vez de manera conjunta.[279]

De modo que nuestro Sistema Educativo se asomaba a la apertura democrática envuelto en una seria crisis estructural, caracterizada por el autoritarismo del vínculo pedagógico y del funcionamiento institucional, por una oferta pública empobrecida y descualificada y por un sector docente desjerarquizado y, por ende, desmotivado.

1.1.3. Segundo período (1983-1999): Continuidad económica y nuevo orden político.

En 1983 el país retornaba a la democracia con el triunfo del candidato radical Raúl Alfonsín.

Aunque este acontecimiento marcó un punto de inflexión en el plano político, el modelo económico instaurado a partir de 1976 continuó abarcando las dos décadas siguientes. La expansión del capital concentrado, la pérdida de autonomía del Estado respecto de esa fracción y la desarticulación de las fuerzas sociales que podían oponérsele o equilibrarlo parcialmente, condicionaron de manera decisiva la senda económica de los gobiernos electos en esta etapa.

Luego de una primera gestión económica de este gobierno teñida por un "voluntarismo ingenuo" que fracasó, quedó claro que el núcleo de los grandes grupos económicos de capital nacional y transnacional, consolidados durante el Proceso y con patrones de comportamiento muy distintos a los de la fase de industrialización sustitutiva, estaba en condiciones de no tolerar políticas que confrontaran -aunque sea moderadamente- con sus intereses (políticas por ejemplo de fortalecimiento del Estado, de distribución más progresiva del ingreso o de descentralización económica).

El "Plan Austral" de 1985 fue el más importante dentro del programa económico de este gobierno. A partir de él, la gestión gubernamental intentó "pactar" en lugar de "confrontar" con el gran capital. Se buscó, por un lado, conquistar la confianza del "establishment" internacional presentando posibilidades de satisfacer sus demandas, y por otro lado, apoyarse en los grandes agentes económicos locales que tenían capacidad para incrementar la inversión y las exportaciones, objetivos estratégicos de mediano y largo plazo.[280]

Este Plan implicó una caída de las remuneraciones reales en casi todos los sectores de la economía. Por otro lado, en 1986, pareció favorecer el crecimiento económico (basándose en una redistribución regresiva del ingreso e incremento del consumo de los sectores de mayores recursos). Pero seguía habiendo déficit fiscal, crecía la ofensiva sindical por mayores salarios y contra la racionalización de la administración pública, y la banca internacional presionaba por el pago de los servicios de la deuda.

Este intento de conciliar terminó con una fuerte fuga de capitales calificada como "golpe de mercado" o "golpe de estado económico" luego de que el gobierno reorganizó el mercado cambiario efectuando una especie de devaluación encubierta.

Como en todos estos procesos, los precios, y fundamentalmente las tarifas de gas, teléfono y electricidad subieron más que los salarios, lo que determinó una transferencia de recur-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 281

sos importante: la participación de los asalariados en el ingreso cayó en un año del 27 al 20%. En un contexto democrático, se afianzaba el "nuevo poder económico", así denominado por Aspiazu, Basulado y Khavise, que se consolidara con las políticas liberales del Proceso.

Entre 1989 y 1990 se asistió a la virtual "quiebra del Estado". El gobierno justicialista que sucede al de Alfonsín intentó responder a esta situación de bancarrota, hiperinflación y recesión con una serie de medidas que desembocaron en el Plan de Convertibilidad. La prédica neoliberal imperante alentaba el retiro del Estado de una serie de funciones, que deberían quedar libradas a los mecanismos del mercado.

Esta nueva estrategia, guiada por los lineamientos neoliberales no sólo pretendía frenar la inflación sino activar un conjunto de medidas que profundizaran o inauguraran, según el caso, una "reforma estructural". Ella implicaba la desregulación y liberalización de la economía, la apertura comercial y financiera, el equilibrio de las cuentas fiscales, la descentralización de las funciones del Estado, la privatización de empresas públicas y la flexibilización laboral.

El Plan de Convertibilidad buscaba evitar las modificaciones periódicas y repentinas de las reglas del juego, para recuperar la confianza de los inversores, limitando drásticamente el accionar del Estado. De esta manera, el Estado renunció a la política cambiaria, monetaria y financiera.

En los ´90 el acceso al poder del Estado ya no es el mecanismo que resuelve los conflictos entre las distintas fracciones dominantes, porque ya nos son las instituciones las que inciden con fuerza en la estructura de los precios relativo.

En este sentido reconocidos autores sostienen:

"El campo y la industria han quedado relegados. Los grupos hegemónicos compuestos por las grandes empresas extranjeras y unas pocas nacionales, tienen su actividad principal en el sector servicios, en particular el financiero y los servicios públicos privatizados. Con el mecanismo automático de las reglas del mercado (que funciona mientras no haya crisis) y el control del Banco Central con independencia del gobierno, el problema está resuelto. No importa quien gobierne; los mecanismos de política están neutralizados: ya no hacen falta generales que den golpes de Estado y no es necesario que el establishment propicie golpes de mercado; basta con los acuerdos stand-by del Fondo Monetario Internacional"[281].

La reforma del Estado, eje importante de esta estrategia económica, perseguía la reducción del déficit fiscal y una nueva modificación del rol del Estado en la economía, en sentido de una reducción de su peso en el empleo, en la producción de bienes y servicios y en el número de empresas, y de la disminución de su capacidad y voluntad de intervención y regulación. A fines de los `80 la hiperinflación había marcado el punto culminante de una "crisis del sector público" y había generado un clima favorable de consenso hacia una reforma del Estado. Durante el gobierno de Menem, entonces, se asistió a lo que algunos definen como el pasaje del modelo de "Estado de bienestar" al Estado neoliberal analizado en capítulos precedentes: achicamiento del Estado empresario o productor, debilitamiento del Estado en el sentido de "disminución de las capacidades técnicas y jurídicas" y reducción de los servicios sociales en cuanto a cantidad y calidad.[282]

La descentralización, otro de los tópicos de esta reforma tuvo como consecuencia una fragmentación del campo de las políticas públicas, que se manifestó como pérdida del papel esencial del Estado central como agente de políticas sociales, y expansión de los espacios sub y supraestatales de poder.

El achicamiento del Estado implicó el desprendimiento de gran cantidad de empleados. Esto llevó a una importante caída del salario real, a la declinación de las condiciones de empleo en el sector público y a la reducción de su participación en el empleo global. Todas estas reformas tendrán incidencia en los sectores estatales dedicados a la educación.

Por otra parte, los proyectos de "flexibilización del mercado de trabajo", alentados por algunos grupos empresarios y resistidos por sectores del trabajo tuvieron una centralidad determinante en la conformación de este mercado. La "rigidez" de la antigua legislación laboral (a la que se la culpa del "alto costo argentino") fue el blanco de estas políticas. La reforma estructural de las relaciones laborales era planteada como respuesta al proceso creciente de desempleo. En el discurso ella contribuiría a la creación de nuevos puestos de trabajo a elevar la productividad de la economía y a disminuir el costo laboral en realidad involucraba la eliminación de conquistas laborales y la precarización del empleo.[IV]

En relación al comportamiento del sector industrial se observa una gran disparidad en el crecimiento de sus distintas ramas: crecimiento en un reducido conjunto de sectores (automotriz) y profunda desarticulación de la estructura industrial de otros (virtual desaparición de la producción de bienes de capital, que acrecentó la vulnerabilidad y dependencia de la economía argentina). Mientras ramas enteras se desmantelaban debido a la apertura, la actividad productiva se concentró en sectores en los que el país tenía ventajas comparativas. [283]

Para terminar este apartado, diremos que las transformaciones que en la última década sufrió el mercado de trabajo y el fenómeno del desempleo masivo en nuestro país son ampliamente conocidos. Así, la desocupación y subocupación sumadas a la caída salarial, a la pérdida de derechos de los trabajadores, al quiebre de los servicios sociales y a la regresividad del sistema impositivo, determinaron que la distribución del ingreso y la pobreza mantengan las tendencias iniciadas en el año 76, profundizándose las desigualdades y empeorando aún más las condiciones de vida.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 282

1.1.4. Educación y Trabajo: segmentación interna y destrucción del sistema de educación técnica

Como ya mencionamos nuestro Sistema Educativo se asomaba a la apertura democrática envuelto en una seria crisis estructural, caracterizada por el autoritarismo del vínculo pedagógico y del funcionamiento institucional, por una oferta pública empobrecida y descualificada y por un sector docente desjerarquizado y, por ende, desmotivado. De allí que, durante los primeros años de la apertura democrática el accionar del gobierno se focalizó en la transmisión de los valores democráticos. Objetivo que aunque parece acotado en el concierto de los aspectos involucrados en la problemática educativa, adquiere su real magnitud si se considera la fuerza que las prácticas autoritarias habían cobrado, al igual que en la mayoría de los espacios, también en las rutinas escolares.[V]

Por otra parte, el aumento en el presupuesto para la educación fue significativo si se considera las reducciones que el gobierno autoritario había implementado, sin embargo, no alcanzaba para enfrentar los problemas acuciantes del sistema, entre ellos, el deterioro de los salarios docentes que implicó un importante enfrentamiento con los sectores gremiales y medidas de fuerzas en todo el país.

En síntesis, podría decirse que la gestión de Alfonsín en materia educativa logró redemocratizar el sistema, tanto eliminado las restricciones en el ingreso impuestas por el régimen como abriendo un camino en el fomento de relaciones más democráticas en las prácticas educativas, aumentar el presupuesto educativo y enfrentar los embates de los sectores más reaccionarios, pero no implicó cambios educativos en la conformación del sistema, ni en su organización, ni amplias mejoras frente a los niveles de deterioro en los que se encontraba el sistema.

En cuanto a la relación entre educación y trabajo, Filmus[284] describe en la época la existencia de una aguda percepción de los desajustes en distintos sectores sociales, pero, al mismo tiempo, una escasa capacidad propositiva de los actores respecto a políticas y estrategias que buscaran enfrentar el problema.

La ruptura en el país de la tendencia de crecimiento económico más crecimiento de los niveles educativos brindaba un panorama que permitía elaborar un juicio crítico sobre la relación entre ambos factores, sin embargo, la vivencia de la educación como medio de movilidad social que los argentinos habían experimentado fuertemente, más allá de la existencia real de este vínculo, volcó masivamente a los alumnos a las aulas con la llegada de la democracia.

Las políticas de ajuste que se iniciaron durante la dictadura habían dejado como saldo un sistema fuertemente segmentado, con circuitos de calidad claramente diferenciados.[285] Se comenzaba a comprender que en este contexto de segmentación de la oferta educativa y de profundas transformaciones en la estructura productiva del país la escuela aumentaba su importancia, pero modificaba su papel en la asignación de posiciones sociales. Las credenciales educativas cada vez cobraban más influencia en el acceso a los puestos de trabajo alejados de las condiciones de precariedad y la desocupación que apenas comenzaba a asomar abiertamente. Las credenciales escolares comenzaron a utilizarse claramente como mecanismo de selección social, esto es, si bien se reconoce que la credencial no acredita saberes si acredita origen social y este comienza a ser el atributo que permite distribuir los puestos que ya escasean.

En síntesis, durante los ochenta frente a las transformaciones del mercado de trabajo la escuela comienza a cumplir la función de colocar en otro lugar "en la fila" de buscadores de trabajo a aquellos jóvenes que por su origen social han logrado permanecer más años en el Sistema Educativo.[286]

En lo referente a la producción de conocimientos sobre el fenómeno, comienzan en esta década las discusiones entre las visiones economicistas de la educación y las perspectivas que apuntan al papel democratizador que cumple la escuela en la distribución de conocimientos. El tema central será la validez de los argumentos que sostienen la necesidad de ajustar Sistema Productivo y Sistema Educativo en un contexto que comienza a visualizarse como restrictivo en la generación de empleo. Junto con estos debates, en realidad, se estaba discutiendo el modelo de sociedad que se impondría en nuestro país.

El proceso de reformas del Sistema Educativo Argentino de la última década se inicia en 1992, a partir de la descentralización definitiva del sistema y la transferencia a las jurisdicciones provinciales de la gestión, administración y financiamiento de las instituciones del nivel medio y superior no universitario. Continúa con la sanción en 1993 de la Ley Federal de Educación, que fundamentalmente cambia la estructura del sistema a través de la creación de la Educación General Básica constituida por tres ciclos (el último de los cuales incorpora dos años de la antigua escuela secundaria), extiende a 10 años la escolaridad obligatoria (incluyendo un año de preescolar y los 9 de la Educación Básica) y crea el ciclo Polimodal con orientaciones diferenciadas y de carácter no obligatorio (ciclo en el que se transforman los tres últimos años de la anterior Educación Secundaria).

Esta nueva reforma tuvo lugar en un espacio surcado por la tensión generada entre el mantenimiento de la institucionalidad democrática y la profundización de la desigualdad social, la imposición de políticas de ajuste por parte del nuevo modelo de acumulación, la globalización, la llamada crisis de legitimación del Estado nacional, la creciente marginación social causada por la expulsión del mundo del trabajo y el desplazamiento de la cultura letrada por la de los medios masivos de comunicación.

Según Adriana Puiggrós la legislación sobre la que se apoyó la reforma fue la Ley de Transferencia, la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Superior y el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.[287]

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 283

La Ley de Transferencia precedió a la Ley Federal y determinó la conclusión de un proceso de retiro del Estado Nacional del rol de proveedor directo de educación, función que quedó, junto con establecimientos, alumnos y docentes, a cargo de las provincias. Esa medida no fue acompañada por normas que garantizaran suficientemente la articulación del Sistema Educativo nacional y la equidad del servicio educativo en las diferentes regiones. Las desigualdades se profundizaron dramáticamente al son de la distribución desigual de la miseria en el país y en cada provincia.

La Ley Federal de Educación establece los Derechos, Obligaciones y Garantías y los Principios Generales; impone la estructura del Sistema Educativo; se ocupa de la educación no formal, la enseñanza de gestión privada, la gratuidad y asistencialidad; los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa; el gobierno y la administración; puntualiza en torno de la calidad de la educación y su evaluación; norma respecto al financiamiento de la educación y se completa con una serie de Cláusulas Transitorias. La mayoría de los contenidos de los Títulos I y II de la Ley contienen principios tales como el carácter de bien social de la educación, la responsabilidad principal del Estado, la igualdad de oportunidades, la gratuidad, la garantía de no discriminación, de acceso-permanencia-egreso del Sistema Educativo de todos los habitantes, la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales, los derechos culturales de las comunidades aborígenes, entre otros. Muchos de esos conceptos no habían formado parte de ninguna de las leyes anteriores que organizaron el sistema escolar argentino, aunque parte de ellos proviene del reformismo universitario y del discurso escolanovista, que había representado a los sectores pedagógicos de vanguardia décadas atrás. El resultado es la modernización pedagógica y con cierto avance de la democratización axiológica del encuadre político educacional argentino.

En cuanto a la controvertida cuestión del financiamiento de la educación, el artículo 61 de la Ley obliga al gobierno a duplicar gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto de 1993 o bien, si resulta una cifra mayor, un incremento del 50% en el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992. En otros términos, significa que en 1997 el Estado Argentino debía invertir el 6% del PBI en educación, cifra que corresponde a las recomendaciones internacionales al respecto.[288] Sin embargo, esta inversión aún no se ha concretado.

Por otra parte, la relación de la Nación con las provincias merece un párrafo especial. Las funciones asignadas al Estado Nacional a partir de la descentralización financiera y administrativa y de la propuesta de funcionamiento autónomo de las escuelas fueron las siguientes: compensación de las desigualdades extremas a través de programas focalizados, la producción del curriculum nacional, la construcción de una red de formación docente, la evaluación nacional de resultados, el control de los créditos internacionales y la transferencia de fondos a las jurisdicciones.[289] Estas funciones han potenciado fuertemente la capacidad de regulación del gobierno nacional y ha generado con las provincias relaciones diversas dependiendo de las dispares capacidades de negociación de cada una de ellas.

Por último, cabe señalar que varias investigaciones han mostrado que la escuela media está cada vez más distanciada de la cultura juvenil. Así, numerosos trabajos de la década plantean su crisis. Por varios motivos y desde varias perspectivas, se dice que: ha perdido su sentido integrador original; que muchas veces constituye un espacio de discriminación o un paliativo frente al hambre y la inseguridad social. Que cada vez "vale" menos para conseguir un buen empleo. Que los niños y adolescentes aprenden poco y aprenden cosas inútiles en la escuela. Que está alejada de los intereses y expectativas de los propios jóvenes.

Mientras que el Sistema Educativo tradicional había encontrado la manera de preservarse de la cultura y la vida juveniles planteando sus propias reglas del juego, en los últimos años se produce una irrupción de los modelos y las preocupaciones juveniles. Esto provoca un acrecentamiento de la distancia entre cultura escolar y cultura juvenil, que es considerada una de las causas de la crisis de sentido que afecta ese nivel educativo (crisis de sentido que se relaciona con cambios culturales y socioeconómicos globales). Una de las discusiones dominantes de la década en torno a las reformas de la Educación Media fue cómo delinear un modelo institucional y pedagógico que tuviera en cuenta y procesara en la escuela las características de la cultura juvenil, como una de las formas de recuperar el sentido de la escuela para los jóvenes.[290]

En cuanto a la educación y el trabajo, frente a un diagnóstico consensuado sobre la importancia de los niveles educativos para el acceso al empleo y en el marco de las políticas compensatorias, se implementaron una serie de programas focalizados que tenían como objetivo este tópico. Ese diagnóstico asumió que la consolidación de estos grupos de jóvenes como uno de los núcleos duros de desocupación, estaba relacionada con su baja empleabilidad originada en su insuficiente calificación. Aunque esta hipótesis fue altamente discutida basándose en sostener que en la Argentina se ha producido más bien un fenómeno de achicamiento global y de aumento de la informalidad de los empleos disponibles, se consideraba que se podía esperar que el pasaje por una etapa de capacitación, y más aún de inserción en un empleo aunque fuera de manera temporal a través del mecanismo de las pasantías, mejorara la "empleabilidad" de los jóvenes en el sentido de colocarlo en otro lugar en la "fila" de espera de los empleos disponibles.[291]

Como hemos mencionado en otros apartados, a la oferta tradicional de formación profesional, brindada por las escuelas técnicas se sumaron distintos tipos de acciones localizadas dirigidas a capacitar y/o a intermediar para insertar a estos jóvenes en el mercado. Entre ellas pueden distinguirse: a) programas que se dirigían a la capacitación para el empleo en un nivel de semi-calificación incluyendo pasantías en empresas en

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 284

el contexto del denominado "Proyecto Joven" y b) programas sociales que incluían capacitación laboral de jóvenes pobres, sobre todo dirigida al sector informal; estas acciones se desarrollaban en el marco de otras dirigidas a la participación social en un sentido más amplio.

Estos programas eran financiados por el Estado en general a través de préstamos de organismos internacionales, y ejecutados por organismos estatales y privados; y ONG´s y grupos eclesiásticos que actúan en las comunidades. Esta diversidad de programas se desplegó a través de distintas instituciones y organizaciones con variados enfoques y estrategias

El modelo básico del curso que brindaba Proyecto Joven, incluía una etapa de capacitación y una de pasantía en una empresa. Tal como mencionamos en el primer capítulo, varios fueron los cuestionamientos a este tipo de capacitación,[VI] también se le reconocen algunos aspectos positivos, pero, fundamentalmente, cabe señalar que este Programa significó la inversión más importante de la última década destinada a la formación para el trabajo de jóvenes desempleados.[292]

En cuanto a la Educación Técnica, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, se introdujeron modificaciones que replantean formas y contenidos de espacios específicos de la formación técnica profesional, dando lugar a la desaparición de algunas certificaciones técnicas y a la aparición de nuevas. Sus resultados, no han sido aún evaluados de manera exhaustiva. Sin embargo, pareciera que la fragmentación de las ofertas y la yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales de empleo y la formación y capacitación laboral son las características de la educación para el trabajo de la última década.[293] Como vemos, la educación para el trabajo sigue constituyendo en nuestro país, más allá de las estrategias implementadas en cada época, un circuito paralelo de menor calidad para los sectores más pobres.

Muchas han sido las críticas y defensas de la reforma implementada por el menemismo y es, sin duda, un tema de debate aún abierto.

Tiramonti vincula la política de transferencia de escuelas medias a las provincias de 1992 con propósitos de recorte fiscal y adjudica al posterior cambio de estructura del Sistema Educativo, la intención de aumentar los años de escolarización sin garantizar el acceso a la Educación Secundaria (reducida al ciclo polimodal) ni alentar presiones de ingreso a la universidad. [294] En líneas generales, sostiene que estas reformas perseguirían la finalidad de retener —como única estrategia de contención social ante el carácter desintegrador del modelo— y postergar el ingreso de una amplia masa de jóvenes al mercado laboral. De este modo, los cambios introducidos en el sistema no amenazan los procesos de selección y diferenciación social, ni combaten la fragmentación y diferenciación de los niveles terciario y cuaternario (caracterizados por fuertes distinciones internas). [VII]

Acordamos con quienes sostienen que el sistema escolar fruto de esta reforma, es hoy fuertemente selectivo y cristalizador de una sociedad dualizada. Sin embargo, es nuestra intención distanciarnos explícitamente de las interpretaciones que ven a la última reforma como la causa de todos los males que en la actualidad se ciernen sobre la educación. Muy por el contrario creemos que este breve repaso por la educación de nuestro país nos permite romper con algunos mitos que entrañan estas interpretaciones y comprender que a ese resultado contribuye la configuración histórica de dicho sistema.

Para empezar, la escuela anterior a la década del '90 estuvo muy lejos de constituir esa escuela homogénea que se idealiza, si bien es cierto que los circuitos de calidad y la segmentación se acentuaron a partir de la última década. Este supuesto —la escuela encarnó un ideal igualador y emancipador— da cuenta de la perspectiva liberal desde la cual se interpreta el desempeño del Sistema Educativo.

Continuando, el Estado ha tenido siempre una injerencia directa en el Sistema Educativo, el Estado nunca se ha retirado del campo educativo, muy por el contrario fueron las orientaciones de las diversas políticas estatales las que han ido conformando este sistema, aún en los tiempos del llamado "estado mínimo". La misma óptica liberal desde la que se describe la acción de la escuela está presente también en muchas de las referencias al Estado en tanto un "actor" de central importancia en el proceso de regulación social y "árbitro en la distribución de la riqueza".[VIII]

En tercer lugar, el campo educativo siempre ha estado atravesado por la disputa entre diversos sectores.

Por último, nos interesa alejarnos especialmente de los análisis que le asignan a la escuela del pasado el papel de concretar "el sueño del ascenso social" deslindando su existencia de los proyectos políticos que las alianzas de clases en el poder llevaron adelante para construir una estructura social caracterizada por un fuerte peso de la clase media y, luego, extender sus beneficios también a los sectores obreros. La evidencia más palpable de que la escuela por sí sola no creó las posibilidades de movilidad social la constituye el hecho de que una vez desaparecidas las condiciones materiales y políticas que la viabilizaban ella aparece tan fragmentada como la sociedad de la cual forma parte. Como enseñaron las teorías críticas hace ya varias décadas, la evidencia empírica de la —mal llamada— "movilidad social" que otrora la escuela pudo generar, no es obstáculo para advertir que, en sociedades estructuralmente injustas, el sistema escolar se encuentra condicionado a reproducir esa desigualdad, en vez de suprimirla. El reconocimiento de que la "democratización" y expansión de la educación pública a las mayorías se acompaña de formas de selección y diferenciación al interior del sistema escolar, de acuerdo con el origen social, pone seriamente en duda la supuesta acción emancipadora que se atribuye a nuestro pasado educativo.

Autores como Tedesco señalan dos fenómenos conver-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 285

gentes que han erosionado esta relación tradicional entre educación y movilidad social: la crisis del modelo fordista de organización del trabajo y la masificación del acceso a la educación.[295] Más allá de la discusión sobre la existencia o no de un nuevo modelo de organización del trabajo, es importante resaltar que los límites a la idea de la participación de la educación en la movilidad social están asociados a las formas de organización de la producción y de la distribución de las desigualdades sociales.

1.2. El modelo neoliberal – rentístico- financiero y Reforma del Estado en Mendoza

En términos políticos, el paso por los años de la dictadura presentó en Mendoza similares características que el resto del país: la represión y la regresión en los ingresos de amplios sectores.

En materia de realidad económica, en Mendoza, algunas investigaciones muestran que las actividades agrícolas presentaron una continuada expansión, que se sostuvo hasta la década de los `80 y que se evidencia en el aumento progresivo de la superficie implantada de vid. En el período del `60 al `80 la viticultura creció en 77.522 Has. [296] Pero durante la década de los `80 la economía regional quedó sumida en la recesión y en este período se produjo el abandono del sector agroindustrial. La mayoría de las empresas mantenían una organización de tipo familiar y rentístico. La pequeña y mediana empresa fueron las más afectadas por el proceso hiperinflacionario y por la apertura económica.

Respecto del estancamiento y bajo dinamismo de la economía provincial de los ´80, la apertura del mercado local, la Reforma del Estado Nacional y Provincial junto a las tendencias de globalización económica que afectan al mundo entero, implican durante los `90, un importante cambio. Paralelamente con estas transformaciones se modifica la estructura económica provincial. Se retrae el sector industrial y se tecnologiza, a la vez que se concentra en cada vez menos propietarios. La concentración, al igual que en el resto del país, se caracterizó por la asociación de capitales locales a extranjeros.[297] También se reconvierte el sector agrícola diversificando sus productos y canalizando la producción según las pautas del mercado Internacional. Por otra parte, aumenta desproporcionadamente el sector servicios, sobre todo en lo que respecta a servicios personales y a los hogares.[298]

En el marco de esta situación se verifica un "empeoramiento de la situación para todos los sectores de actividad económica, teniendo en cuenta que se compara el mejor año de la década de los `90 (1994, antes del efecto Tequila) con 1984, correspondiente a la década recesiva y de menor dinamismo económico tanto nacional como en el ámbito provincial."[299]

Durante el período 1991 a 1994 la economía mendocina experimentó una leve recuperación con respecto a los años`80, tendencia revertida por las sucesivas crisis internacionales; primero el efecto tequila en 1995, posteriormente el proceso del lejano Oriente en 1997 que suscitó la caída de este mercado accionario en particular y de los países emergentes en general y, finalmente, en 1998 la crisis Rusa que provoca que la economía Argentina de conjunto experimentara una nueva crisis, de efectos acumulados debido a las morigeradas recuperaciones entre cada episodio internacional. En 1999, la devaluación del real brasileño asestó un nuevo golpe a la región y fuertemente a la economía mendocina por su estrecha vinculación con este mercado en la colocación de productos regionales.[300]

Siguiendo los planteos de Adriana Bocco[301], durante los noventa la principal industria mendocina vivió un profundo proceso de transformación. Luego de un período de estancamiento y de crisis del sector vitivinícola a fines de la década de los ´80, se pusieron en marcha una serie de estrategias con el objetivo de recomponer el sistema de producción y de lograr su inserción en el mercado internacional de vinos finos. Uno de los efectos centrales de estas transformaciones en el sub-sector vitícola ha sido la reconversión tecnológica de las plantaciones de vid en la búsqueda de una mayor homogeneidad varietal y de la adaptación de la oferta a los estándares de calidad que exige el mercado mundial de vinos. La transformación del sector vitivinícola mendocino responde a un proceso acelerado de adaptación a los cambios en el mercado de consumo nacional e internacional. La constante tendencia hacia una disminución del consumo interno de vino de mesa y el aumento sostenido del consumo de vinos finos en el mercado externo e interno ha llevado a este sector a la necesidad de pasar de un sistema de producción basado en la cantidad a otro fundamentalmente basado en la calidad.

Se puede decir que esta transformación es, por un lado, efecto del proceso de capitalización y concentración de empresas, sobre todo en la etapa de la transformación y distribución de la producción local de vinos; y, por otro lado, como consecuencia del fenómeno de extensión de firmas transnacionales en nuestro territorio. Si bien estas empresas transnacionales representan sólo a algunos de los múltiples actores involucrados en la complejidad de estos procesos, sí podemos identificarlas como uno de los factores más dinámicos y determinantes que han impulsado cambios tecnológicos muy importantes, en un periodo de tiempo relativamente corto, y que han afectado a todos los eslabones de la cadena vitivinícola.[302]

Sin embargo, el proceso de inversiones para la incorporación de tecnología y el desarrollo comercial de las bodegas comenzó dentro del grupo de empresas históricas locales, la mayor parte de ellas de origen familiar. Posteriormente, comienzan a incorporarse capitales extranjeros y, después de la crisis financiera provocada por el efecto Tequila en 1995, comienza la compra de empresas familiares de origen local por parte de inversores extranjeros que adquirieron parte o la totalidad de las empresas de mayor escala de producción, de larga tradición en la vitivinicultura local y nacional y con un po-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 286

sicionamiento destacado en el mercado de consumo doméstico.[303]

La reestructuración también ha provocado cambios importantes en el mercado de trabajo rural, la modernización del sector primario ha implicado la disminución de la demanda de mano de obra pero el incremento de la capacitación y especialización de la fuerza de trabajo. En su conjunto, la organización del trabajo en el sector primario se ha vuelto más inestable dado el peso relativo mayor que adquiere el trabajo temporario ante la reducción del trabajo permanente.

Por otro lado, se ha generado un proceso de profesionalización de toda la estructura agroindustrial. La tendencia a la certificación de normas de calidad ha producido una mayor racionalización en la organización de los procesos de trabajos, tendientes a disminuir los costos y aumentar la eficiencia de las empresas.[304]

Según Cortese y Lecaro,[305] las mencionadas transformaciones han contribuido a fortalecer el proceso de concentración en la agroindustria, las transformaciones e innovaciones no pueden ser realizadas por la mayoría de los actores sociales de la agricultura, los cuales o bien se adaptan y establecen con la empresa relaciones asimétricas, como es el caso de la agricultura del contrato o deben buscar colocar su producción en empresas no integradas, que demandan menores estándares de calidad y volumen, pero cuya capacidad de pago es incierta. Es decir, que más tarde o más temprano la no integración condena a los pequeños y medianos productores a desaparecer.[306]

En Mendoza la producción agroindustrial trabaja principalmente con: tomate, durazno, pera, membrillo, pimiento morrón, manzana, uva, cereza, ciruela, damasco. Las principales frutas elaboradas en conservas, dulces y salsas, son las cuatro primeras. Excepto el pimiento, el resto se ocupan mayormente en ensaladas de frutas y en menor medida en dulces. Así, a pesar de la tecnología incorporada en Mendoza (frigoríficos, galpones de maduración de frutas, etc.), esta industria sigue dependiendo fuertemente del ciclo de maduración de la fruta.[307]

La contracara de la estrategia estacional de las empresas, característica de este tipo de actividades, consiste en mantener estrategias de supervivencia tales como changas, trabajo doméstico, planes sociales e incluso actividades delictivas durante el período de paro. Las nuevas reglas del empleo apuntan a una mayor extracción de plusvalía, a través de diversos instrumentos: la poli-funcionalidad, las mejoras tecnológicas, la semi-automatización de la producción, o lisa y llanamente el aumento de las horas de trabajo. Todos ellos contribuyen a la disminución del salario real por hora o por unidad de producto. Todas las reformas mencionadas tienden a buscar constantemente la eliminación de tiempos muertos y la intensificación del trabajo. De este modo, las condiciones de trabajo, durante la temporada, se tornan altamente precarias, peligrosas y denigrantes A su vez, impactan en una situación de mayor marginalidad en las condiciones de vida cotidiana de los obreros. Hay que agregar, a lo hasta aquí descrito, la falta de cobertura social, la prestación deficiente de salud, el bajo nivel de organización gremial. Todo esto permite afirmar lo siguiente: las formas de trabajo en la industria agro-alimenticia, independientemente de las innovaciones tecnológicas, producen precariedad laboral y reproducen sistemáticamente situaciones de marginalidad social.[308]

Sin embargo, a pesar de ser la vitivinicultura una de las principales actividades de la provincia la cantidad de empleos que contiene es relativamente baja en comparación con otras actividades.

Por su parte, el proceso de reforma del Estado Provincial merece algunas consideraciones puntuales.

Mendoza no estuvo ajena al proceso de Reforma del Estado que hemos caracterizado en el ámbito nacional anteriormente. La reforma, se inició también en 1989, durante el gobierno de José O. Bordón (1988 –1991), y se continuó en los gobiernos de Rodolfo Gabrielli (1992 – 1995) y de Arturo Lafalla (1996 – 1999), presentando características diferenciales en cada uno de ellos.[309]

Durante la gestión Bordón, la reforma comienza al privatizar Bodegas y Viñedos GIOL S.A. y la empresa conservera agro alimenticia La Colina S.A. Con ellas se inició la desregulación del mercado del vino y, tanto en el sector primario como en la industria manufacturera, influyendo marcadamente en el proceso de la reconversión productiva de uno de los sectores que más aportan, junto con el petróleo, al Producto Bruto Geográfico. Este significativo cambio en la estructura del Estado no se reflejó inmediatamente en los índices de desocupación ya que significó que mayoritariamente los puestos de trabajo de ambas empresas fueron mantenidos, reubicando a su personal en otras áreas del Estado (administración central, municipios, hospital Central). El impacto de esta primera reforma se da en el mercado de trabajo rural, afectando tanto en la concentración de la propiedad de la tierra como en la desaparición de pequeños y medianos productores, antes amparados por la política reguladora y crediticia del Estado. La reforma también implementó el congelamiento del plantel permanente de puestos de trabajo del sector público y baja salarial a través del congelamiento del pago de la antigüedad y la reducción horaria de la jornada de trabajo. Paralelamente, comienza a implementarse la modalidad de contratos temporarios y sin cobertura social ni aportes patronales por parte del Estado, la flexibilización laboral alcanzó al empleo público. Luego, comienzan a sentirse en la provincia los efectos de la reforma nacional a través de la privatización de empresas del Estado con sedes locales o los cambios de propiedad bajo nuevas modalidades de gestión.

Durante la administración Lafalla, se concretan las privatizaciones de las empresas provinciales del Estado: Banco de Previsión Social y Banco de Mendoza, Energía Mendoza Sociedad del Estado (EMSE), Obras Sanitarias y Gas del Estado.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 287

Veremos en los dichos de nuestros informantes como este proceso se vinculó al ámbito de las políticas sobre educación y trabajo.

En síntesis, podemos decir que, a pesar de los condicionantes locales y sus particularidades el proceso vivido durante la década de los ´90 en la provincia sigue en términos generales el proceso de desindutrialización, concentración y empobrecimiento que caracteriza a la Argentina en su conjunto. En términos de la estructura social, también en nuestra provincia, los sectores dominantes que se conforman en la década del ´70 consolidan su poder en términos económicos y políticos más allá del proceso democrático vivido.

1.2.1. Educación y Trabajo en la Provincia

En los setenta, durante el gobierno de la dictadura, la violencia se hizo sentir también en la educación y en la cultura. En Mendoza se organizó una Oficina de Informaciones en la Casa de Gobierno en donde se concentró los antecedentes de los docentes de la provincia. Más de 1.000 docentes del nivel primario y medio fueron cesanteados por el gobierno militar.[310]

Micale señala que:

"Entre mayo de 1976 y comienzos del año siguiente los militares iniciaron un amplio operativo en las escuelas secundarias. Supervisores, regentes, directores y vicedirectores fueron designados a dedo y sólo por simpatía con el régimen militar. Numerosos adolescentes, de entre 13 y 18 años, fueron perseguidos por las autoridades por arrojar panfletos y pintar paredes. Con el Proceso se derogó por 180 días el Estatuto del Docente. En marzo de 1977, el ministro Nallim anunció que el gobierno estaba autorizado a prorrogar por un año más la suspensión del Estatuto del Docente[311]. La deserción y el fracaso escolar alcanzaron cifras altas. Hubo entre un 10 y un 20% de pérdida de matrículas por año en los distintos niveles de la enseñanza."[312]

La Universidad Nacional de Cuyo, sufrió durante la dictadura, la suspensión y expulsión de centenares de docentes y alumnos, se cerraron carreras completas y se transformaron los contenidos de otras, el blanco de los militares fue todo espacio de potencial pensamiento crítico. También se redujo el cupo de ingresantes a los estudios superiores. Aún hoy las desapariciones, expulsiones y exilios de esta época calan hondo en el cuerpo docente universitario.

El 30 de octubre de 1983 con el triunfo del radicalismo con el doctor Raúl Alfonsín a nivel nacional, en Mendoza fue electo gobernador el Dr. Felipe Llaver quien, en el mismo tono que el gobierno central, decide reincorporar a los docentes cesanteados, normalizar los cargos de directores y supervisores y aplicar el Estatuto Docente.[313] Se puede decir que el ímpetu de su política educativa estuvo en democratizar las relaciones en las escuelas.

Las acciones de gobierno estuvieron centradas fundamentalmente en la enseñanza primaria, ya que la mayoría de los establecimientos de enseñanza secundaria todavía pertenecía a la órbita nacional, sin embargo, la explosión de la matrícula que se registró con la apertura democrática presionó al gobierno provincial a ocuparse de la creación de nuevas escuelas para este nivel.[314]

Durante la gestión de Hugo Duch al frente de la cartera educativa comenzaron los programas de reforma al currículo de enseñanza primaria para la provincia, el objetivo central implicaba incluir contenidos democratizadores a los impartidos en las aulas. Junto a estas acciones se inauguraron comedores escolares para atender a los sectores más desfavorecidos.

También la jerarquización docente fue un aspecto importante de su gestión las diferencias salariales entre los docentes dependientes del ámbito nacional y los del ámbito provincial eran considerablemente favorables hacia los segundos.[IX]

El gobierno radical comenzó con las transformaciones curriculares en el nivel primario que encontraron continuidad en los gobiernos siguientes más allá del cambio de signo político para las sucesivas gestiones.

En 1987, el partido justicialista que asume la conducción del gobierno provincial decide continuar el fortalecimiento a la Educación Primaria y las reformas curriculares abarcando ahora el nivel inicial y el nivel secundario. Estas acciones toman forma a partir de 1991, año en que se declara obligatoria la asistencia a partir de los 5 años al Sistema Educativo y se comienza la reforma curricular del nivel secundario unificando en curriculum de los 72 establecimientos provinciales.[315] La homogeneidad curricular se alteró con el traspaso de las escuelas secundarias de la órbita de la Nación a la Provincia producido durante 1992 y 1993. Se transfirieron 120 escuelas medias y 21 escuelas técnicas.[316] Ante la eminente sanción de la Ley Federal de Educación estos establecimientos no adaptaron su curriculum a la reforma provincial. [317]

Junto con estas acciones se implementan programas de educación compensatoria como, los SEOS (Servicios Educativos de Origen Social) y el PROMERE (Programa de mejoramiento del rendimiento escolar) y programas de compensación nutricional.[318]

En 1992, se implementan como experiencia pionera en el país las pruebas de medición sobre logros de aprendizaje. Durante cuatro años consecutivos el Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa (SIPECE), luego denominado SIPEC cuando se extiende el monitoreo y la evaluación a otras áreas de la gestión pública, realizó censos en Lengua y Matemática y muestras en Ciencias Sociales tanto en el nivel primario como en el secundario. A partir de 1997, se decide aplicar los formularios nacionales de las evaluaciones y dejar de implementar las evaluaciones provinciales.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 288

En cuanto a la enseñanza técnica, también en 1991, en las escuelas provinciales se reforma el curriculum dándole más espacio a la formación general y actualizando los contenidos técnicos.[319] También este proceso se interrumpió con la promulgación de la Ley Federal.

La conducción provincial se dedicó durante la década de los noventa a implementar la reforma generada a partir de la sanción de la Ley Federal en la EGB y se decidió postergar hasta el año 2001 la implementación del polimodal. Durante 1998 y 1999 se comienza la implementación del 3º ciclo de EGB con diversas modalidades institucionales (articulada y completa) contemplando las limitaciones edilicias y los procesos de articulación entre las escuelas primarias y medias en las diversas zonas de la provincia.[320] Siguiendo las directrices nacionales, aunque con un proceso local muy importante, se desarrolló la transformación curricular y la capacitación docente durante los noventa.[321]

Con respecto a los adultos[322] existen dos circuitos en donde los mismos buscan mejorar sus calificaciones o competencias; uno en el circuito educativo formal y el otro en los centros de capacitación profesional. En 1999, el Gran Mendoza cuenta con 41% de los establecimientos primarios oficiales de adultos, concentrándose mayoritariamente en Capital, Las Heras y Godoy Cruz. El Nivel Medio de la educación de Adultos lo conforman los CENS (Centros Educativos de Nivel Secundario), el que cuenta con 43 establecimientos en el Gran Mendoza: 13 en Capital, 9 en Guaymallén, 8 en Las Heras, 5 en Godoy Cruz y 4 en Luján y Maipú, respectivamente.

Estos centros se iniciaron a fines de la década de los `70 con el objeto de realizar convenios con los sindicatos y capacitar así, en el circuito educativo formal, a la fuerza de trabajo ya ocupada que no hubiera finalizado sus estudios. Hasta la década del `80 este fue el objetivo de los CENS. Su finalidad actual es lograr que los jóvenes y adultos que comenzaron y no terminaron el nivel medio o aquellos que nunca asistieron finalicen el nivel, logrando un título que les permita pasar a la educación superior.

Los Centros tienen como población objeto con posibilidades de matricularse a los mayores de 18 años (cumplidos al 30 de junio de cada año) con las siguientes excepciones (pueden matricularse sin haber cumplido la edad): menores de 18 años y hasta 16 que hubieran finalizado el nivel primario de adultos, mujeres casadas, jóvenes menores en conflicto con la ley.

La duración curricular de los centros es de 3 años. La diferencia en los títulos otorgados se da por la incorporación en el currículum de 2 a 3 materias afines (título que no otorga habilitación para trabajar). Salvo el CENS de Perito Auxiliar en Técnicas Policiales y Penitenciaria, orientado a las fuerzas de seguridad de la provincia, el resto de los mismos no establecen sistemáticamente conexiones de extensión para facilitar la inserción de los egresados en el mercado laboral. Es importante el nivel de desgranamiento y abandono que se verifican en estos centros por causas principalmente económicas.

El segundo circuito educativo de adultos está dado por los Centros de capacitación Profesional. Los mismos en el año 1998 tuvieron un total de 4.419 matriculados en el Gran Mendoza, mayoritariamente en los Departamentos de Capital y Godoy Cruz. Entre 1990 y 1998 se pasó de 40 establecimientos a 61 en toda la provincia. (Ver Anexos V y VI)

Estos Centros no exigen para la inscripción haber completado el nivel secundario de enseñanza. En general siguen la estructura de cursos específicos sobre una temática en particular, asociada generalmente a las artes y oficios manuales (la mayoría de la matrícula se inscribe en confección de Vestido, Bellas Artes, Mecánica).

Según información aportada por Estadísticas Educativas, estos cursos no se diseñan en base a un sondeo de demanda sino generalmente los profesores se presentan con cursos armados que son aprobados por el Municipio, el que les aporta el lugar para el dictado de clases. La difusión y el reclutamiento de alumnos quedan generalmente a cargo de los mismos profesores, lo cual parece más una estrategia de trabajo de los docentes que una estrategia de capacitación laboral para los alumnos. Según los Títulos otorgados, la mayoría apunta a cursos de supervivencia dirigidos a calificaciones manuales y oficios para un tipo de trabajo por cuenta propia, aunque aparecen en el año 1999 un importante número de matriculados orientados a trabajos en oficina, servicios, redes e informática, con una adecuación mayor al mercado de trabajo urbano actual.

En términos generales, en cuanto a la vinculación entre educación y trabajo, aun los documentos oficiales reconocen que aunque existieron algunas experiencias aisladas poco es lo que se ha logrado concretar en la práctica.[323] Dado que la implementación de acciones desde el plano nacional como Proyecto Joven, constituyen prácticamente las únicas políticas implementadas que expresamente trataron de vincular ambos ámbitos en la última década y que son prácticamente nulas las investigaciones difundidas sobre esta experiencia a nivel local es que buscamos a través de entrevistas con informantes claves ampliar el panorama sobre este tema en los próximos capítulos.

2. juventud, educación y trabajo en la mendoza de los '90: una descripción a través de la eph

Como ya hemos mencionado, tradicionalmente la integración social de los jóvenes se canalizó a través de las instituciones educativas y de las ligadas al mundo productivo, creándose, paralelamente, una visión naturalizada de los procesos de transición e integración. Pero en la última década, ella ha dejado de ser un simple pasaje entre la educación y el trabajo o entre el mundo familiar y el trabajo -según sea el sector social de origen- para convertirse en una transición larga y

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 289

compleja, cada vez más prolongada, diferenciada y en algunos casos bastante errática, tal como demuestran numerosas investigaciones tanto para América Latina como para la Argentina. Esta situación también se presenta en Mendoza.

Hemos organizado este apartado en tres secciones: la primera presenta, de manera comparativa, la evolución general del mercado de trabajo en Argentina y en Mendoza durante la década de los ´90; la segunda, se dedica a la situación educativa y la inserción laboral de los jóvenes y, por último, la tercera, contiene una descripción de este fenómeno en los grupos juveniles afectados por la pobreza.

2.1. Evolución general del Mercado de Trabajo

Múltiples investigaciones[324] que dan cuenta del funcionamiento del mercado laboral, en nuestro país durante los `90, señalan como sus principales características: la mayor tasa de actividad que obedece fundamentalmente a la inclusión de la mujer en el empleo, la disminución del empleo en la industria y la construcción y el crecimiento del sector servicios, el incremento de la precariedad laboral, crecientes tasas de desocupación para la población en general y la situación diferencial de mujeres y jóvenes.

El profundo deterioro que la década dejó en términos de empleo se expresa, entre otros indicadores, en los altos niveles de desocupación y subocupación tanto para el total del país como para el aglomerado del Gran Mendoza. (Cuadro Nº 1)

En Mendoza la década puede subdividirse en dos etapas. La primera desde 1990 a1994 y la segunda desde 1995, la divisoria es la crisis mexicana. La segunda etapa se caracteriza, al igual que en el resto del país, por la degradación de la calidad del empleo y el debilitamiento de la capacidad de la economía para generar nuevos puestos de trabajo. A lo largo del último período, Mendoza presentó un sostenido aumento en su tasa de desempleo, pero en convivencia con una relativa estabilidad en la tasa de actividad a diferencia de lo que ocurrió en el país que registró un incremento significativo. (Cuadro Nº 1)

CUADRO Nº 1: Evolución de la tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación en los aglomerados urbanos del país y en el Gran Mendoza. 1989-2000.

Año	Total del País				Gran Mendoza			
	actividad	empleo	desocupación	subocupación	actividad	empleo	desocupación	subocupación
1989	39,3	36,5	7,1	8,6	38,4	36,8	4,2	9,7
1990	39	36,5	6,3	8,9	37,4	35,2	5,8	13,9
1991	39,5	37,1	6	8,6	39,3	37,6	4,4	10,3
1992	40,2	37,4	7	8,3	40,2	38,4	4,4	7,9
1993	41	37,1	9,3	8,8	37,3	35,6	4,6	9,2
1994	40,8	35,8	12,2	10,4	38,5	36,5	5,1	10,3
1995	41,4	34,5	16,6	11,3	37,5	35	6,7	13,3
1996	41,9	34,6	17,3	13,6	39,2	36,6	6,6	18,1
1997	42,3	36,5	13,7	13,1	37,7	35,4	6,1	15,9
1998	42,1	36,9	12,4	13,6	37,5	35,4	5,7	14,9
1999	42,7	36,8	13,8	14,3	39,3	36,6	6,8	14,5
2000	42,7	36,5	14,7	14,6	39,4	34,2	10	15,1

Nota: Onda octubre de cada año

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC Información de Prensa a julio 2000.

Comparativamente, la provincia tuvo durante todo el período analizado una tasa de desempleo sensiblemente inferior a la registrada en la nación, la que en muchas oportunidades llegó a duplicar el guarismo para Mendoza. Las razones que dan cuenta de esta situación son objeto, aún hoy, de profundos debates en el medio.

Alfredo Monza sostiene que, como elemento importante en el análisis, el comportamiento de la tasa de actividad a diferencia de la nacional, en nuestra provincia no presenta crecimiento. Además, existiría un importante aumento poblacional presionando del lado de la oferta en el mercado laboral – en el período 1980- 1991 Mendoza crece a un promedio del 2,7 % valor superior al registrado en otros aglomerados del país- y una destrucción significativa de puestos de trabajo lo que explicaría el aumento de la desocupación, especialmente entre los jóvenes, en el período.[325]

Por otra parte, estudios locales[326] señalan, como elementos indispensables en este análisis, la mayor integración al resto del mundo que la provincia logró en la primera mitad de la década de los noventa y, a su vez, la modernización de sectores con claras ventajas[X] , dinámicos y con una estrategia de crecimiento integrada al mercado externo que vieron mejorar su situación tanto en términos de cantidad como de calidad de los puestos de trabajo.[XI]

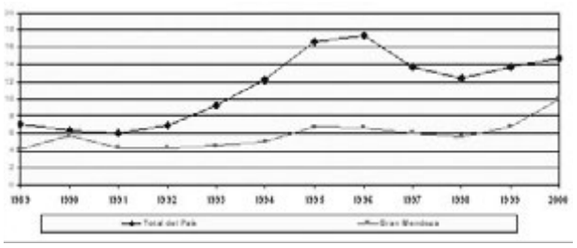
Creemos, que a ello debe a agregarse los programas de empleo y capacitación implementados en la provincia y la particular dinámica que tuvo el proceso privatizador en Mendoza. Entre 1997 y 1999 funcionó en la Provincia el Programa Provincial de Capacitación y Empleo que sumó importantes fondos locales al programa nacional Trabajar, aunque no contamos con datos que permitan medir la magnitud del impacto de este programa, creemos que puede ser un elemento

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 290

más en el análisis. Por otra parte, la privatización de las empresas mendocinas del Estado tuvo algunos matices importantes respecto al proceso privatizador nacional, especialmente en lo referente a los empleados. No es sino hasta 1996 que se llevan adelante las privatizaciones del Banco de Mendoza y el de Previsión y Obras Sanitarias de Mendoza y la de EMSE en 1997, además, el Estado Provincial y reubicó en sus dependencias o acordó transferencias hacia las nuevas empresas surgidas de las privatizaciones[327], lo que de alguna manera puede haber morigerado el impacto en la tasa de desempleo en comparación con el efecto de este proceso en la Nación.

Sin embargo, es posible advertir que, a pesar de la diferencia entre la situación nacional y la provincial, en ambas jurisdicciones se presenta un prácticamente constante incremento del desempleo durante la década. (Gráfico Nº1).

Gráfico Nº 1: Evolución de la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos del país y en el Gran Mendoza. 1989-2000



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 1.

Por otra parte, en lo referente al vínculo entre niveles educativos e inserción laboral, debemos considerar que, tal como hemos analizado en el primer apartado de este capítulo, desde mediados de los años ´70 se reinició una fuerte tendencia a la estratificación de las posibilidades educativas, generándose circuitos de calidad heterogénea que, a través de la distribución de certificados formalmente iguales, ocultan el acceso a saberes sumamente diferenciados. Paralelamente, se produjo la devaluación de las credenciales producto de la generalización de la escolaridad primaria y secundaria en la población. Pues bien, el impacto de estos fenómenos en el mercado de trabajo obligan a acceder a más años de escolaridad y a mayores certificaciones para incorporarse a puestos que anteriormente demandaban menores niveles de estudio. Como consecuencia, la brecha entre los que poseen diferentes niveles educativos (ya sea porque no han completado los estudios o porque accedieron a una educación de menor calidad) en lo referente a condiciones de inserción laboral y en los ingresos se ha ensanchado.[328]

La importancia de las credenciales educativas como facilitadoras para el acceso a los puestos de trabajo se potencia frente a la expansión de la desocupación y de la proporción del empleo precario. Además, no hace sino confirmar la importancia de la educación como recurso para acceder a mejores puestos en la estructura laboral y a sus beneficios concomitantes.

Pero más aún, ya no sólo se encuentra en juego la posición en la estructura ocupacional sino la inclusión misma en el mercado de trabajo y con ella la integración social. Además, el estudio de la evolución del mercado de trabajo permite comprobar que acceder a un trabajo ya no significa alcanzar automáticamente el nivel de ingresos y de seguridad laboral y social que históricamente caracterizaron a la mayor parte del empleo en la Argentina. De igual manera vemos que acceder a un certificado escolar tampoco acredita la obtención de aprendizajes y el desarrollo de competencias que tradicionalmente posibilitó nuestro sistema educativo.[329] Por un lado, se incrementaron las ventajas comparativas de quienes han transitado más años por el sistema educativo. Por otro, el aumento del límite mínimo de años de escolaridad formal requeridos para incorporarse a puestos de trabajo escasamente calificados disminuyó las posibilidades de acceso al trabajo de quienes poseen los más bajos niveles educativos.[330]

Veamos cual ha sido la evolución de las tasas de actividad, empleo y desempleo según el nivel educativo de la población en Mendoza y si se registran idénticas tendencias que las observadas a escala nacional. (Cuadro Nº 2)

CUADRO Nº 2: Evolución de las tasas de actividad, empleo y desocupación de la población de 14 años y más según máximo nivel educativo alcanzado. Gran Mendoza. Octubre 1989 - Mayo 2000.

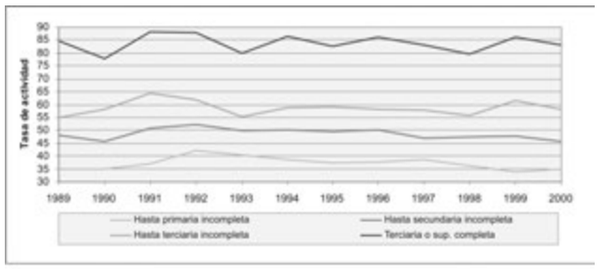
doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 291

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Tasa de actividad												
Hasta primaria incompleta	34,7	34,7	36,9	42,2	40,3	38,7	37,2	37,7	38,8	36,3	33,9	34,9
Hasta secundaria incompleta	48,2	45,5	50,7	52,3	49,7	50,1	49,3	50	46,9	47,2	47,6	45,5
Hasta terciaria incompleta	55	58	64,2	62	55,3	58,7	59,1	58,1	57,7	55,7	61,4	58
Terciaria o sup. completa	84,9	77,9	88,4	87,8	80,1	86,6	82,8	86,3	83,1	79,6	86,1	83
Tasa de empleo												
Hasta primaria incompleta	33,6	32,4	35,9	40,6	37,9	37,3	35	33,9	36,3	34,9	32,9	32,5
Hasta secundaria incompleta	45,9	42,8	48	49,5	47,3	47,1	46,4	46,5	43,4	44,4	43,5	40,2
Hasta terciaria incompleta	52,1	54,2	60,8	59,7	52,8	55,6	53,2	54,3	55	51,1	57,4	52,2
Terciaria o sup. completa	84,2	75,4	87,9	85,8	78,2	84,8	79,9	84,8	80,4	79,2	83,5	78,4
Tasa de desocupación												
Hasta primaria incompleta	3,3	6,5	2,8	3,8	6,1	3,6	5,8	10	6,4	4	2,7	7
Hasta secundaria incompleta	4,8	6	5,4	5,4	4,9	6,1	6	7,1	7,6	5,8	8,8	11,6
Hasta terciaria incompleta	5,1	6,4	5,4	3,7	4,4	5,4	10,1	6,6	4,7	8,3	6,5	10,1
Terciaria o sup. completa	0,8	3,3	0,6	2,3	2,4	2,1	3,6	1,7	3,2	0,6	3	5,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDE; Preparado por: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Como se señala en la literatura sobre el tema, a mayor nivel educativo mayor es la participación en el mercado laboral. Así, el mayor nivel educativo, salvo raras excepciones, más que duplica la tasa de actividad del nivel inferior en todo el período analizado. Ahora bien, en los períodos de restricciones económicas, podemos identificar tres claras tendencias: a) en los 2 niveles educativos superiores, esto es, entre terciaria incompleta y terciaria o superior completa la tasa de actividad baja, aunque de manera más marcada en el último nivel; b) hasta secundaria incompleta la tasa no presenta modificaciones importantes y c) en el nivel educativo inferior la tasa de actividad aumenta. (Gráfico Nº 2)

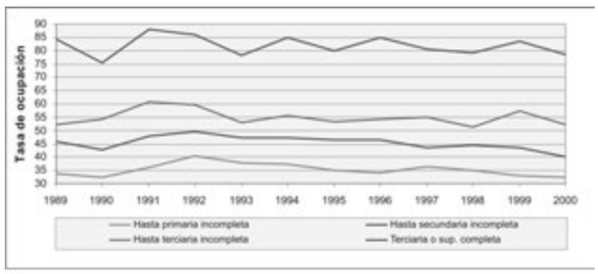
Gráfico Nº 2: Evolución de la tasa de actividad de la Población de 14 años y más según nivel educativo alcanzado. EPH. Gran Mendoza Octubre 1989-mayo 2000.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 2.

Las tasas de empleo son un indicador de las personas que realmente consiguieron empleo sobre el total de la población y permiten, por lo tanto, controlar de alguna manera los vaivenes de las tasas de actividad y su efecto en las de desocupación. En Mendoza presentan un comportamiento interesante. Las diferencias entre 1990 y 2000 muestran, en el total de la población, una leve disminución en la tasa de empleo de aquellos que no alcanzaron a completar estudios primarios y en los que han alcanzado secundaria completa. Presentan una disminución más marcada en aquellos con primaria completa (-5,7 puntos) y en los trabajadores con estudios superiores completos (-5,8 puntos). Este comportamiento presenta algunas particularidades respecto a lo señalado por Gallart para el Gran Buenos Aires donde los estudios superiores parecen ser los menos afectados. (Cuadro Nº 2) En períodos de restricciones económicas, las tendencias registradas en el empleo son similares al comportamiento descrito para la tasa de actividad. (Gráfico Nº 3).

Gráfico Nº 3: Evolución de la tasa de ocupación de la Población de 14 años y más según nivel educativo alcanzado. EPH. Gran Mendoza Octubre 1989- mayo 2000.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 2.

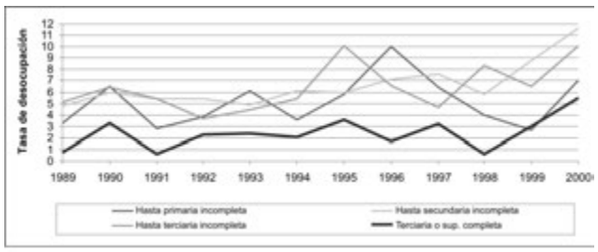
Analizando la evolución de la tasa de desocupación según el nivel educativo, advertimos que las menores tasas visiblemente se registran en quienes han obtenido estudios superiores, esto es, terciaria o superior completo y que los restantes niveles presentan un comportamiento más errático. A pesar de ello, la posición de los egresados de nivel superior no es tampoco idílica, en los extremos del período, observamos que todos los niveles educativos prácticamente duplicaron la tasa de desocupación (oscilando entre 198% y 241%) salvo el nivel superior, el que presenta una situación comparativamente más desfavorable, la desocupación es casi 7 veces mayor (687%), (lo que explica la tendencia clara hacia el aumento en la tasa

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 292

total de desocupación). Este comportamiento merece un análisis pormenorizado que excede nuestro trabajo, a pesar de ello nos permitimos señalar que resultaría fructífero indagar el efecto del elevado número de universidades en relación con el tamaño y el tipo de actividades del mercado de trabajo, ya que prácticamente durante toda la década este nivel ha sufrido, relativamente, un mayor impacto. En términos de la evolución, aquellos que no alcanzaron a completar estudios primarios y los que han alcanzado secundaria completa presentan un comportamiento bastante más fluctuante que en las tasas de actividad y ocupación, no así aquellos con primaria completa y con estudios superiores completos. (Gráfico Nº 4)

Por lo tanto, en Mendoza no es posible establecer una conexión tan clara entre diversos niveles educativos e inserción laboral como en otros mercados de trabajo, sólo el máximo nivel educativo serviría claramente como paracaídas, utilizando la metáfora ampliamente difundida.

Gráfico Nº 4: Evolución de la tasa de desocupación de la Población de 14 años y más según nivel educativo alcanzado. EPH. Gran Mendoza Octubre 1989- mayo 2000.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 2.

En este punto del análisis, creemos importante hacer algunas consideraciones que conecten estos datos con los aspectos teóricos que hemos discutido en anteriores capítulos. En este sentido, diremos que, si bien es real que una calificación deficiente es un factor negativo a la hora de iniciarse laboralmente, o de manera inversa, quienes cuentan con mayor calificación se encuentran en mejores condiciones para acceder al mercado laboral. Y, que aunque ya es un lugar común que el nivel (y el tipo) de estudios tiene una influencia determinante sobre las oportunidades de empleo, tanto a la hora de acceder a la condición de ocupado en general como de hacerlo a una ocupación u otra, y posteriormente sobre las oportunidades de promoción. Es preciso advertir que la relación entre educación y trabajo no es lineal como erradamente sugieren la Teoríadel Capital Humano, la teoría del filtro y de la señalización.

Como se sostuvo durante todo este escrito, para poner el análisis en el camino correcto es preciso considerar aquellos aspectos que permitan dar cuenta de las diferencias en la dotación de los diversos tipos de capitales que se encuentran en juego en esta relación y que la condicionan. Decimos que esto es únicamente posible considerando que la educación no sólo cumple funciones de producción de la fuerza de trabajo calificada (función de reproducción técnica) sino que también ejerce una influencia decisiva en la reproducción de las posiciones de los agentes y de los grupos en la estructura social (función de reproducción social), posición que es relativamente independiente de la capacidad propiamente técnica. Es por eso que no se puede rendir cuentas de lo que el Sistema Educativo hace y produce únicamente a partir de un análisis de las exigencias técnicas del mercado de trabajo. De hecho la escuela hace algo más que distribuir capital cultural institucionalizado o títulos, la escuela instituye diferencias: al otorgar un titulo se consagra una diferencia social preexistente, las credenciales no se distribuyen por igual, ni al azar, no en virtud de disposiciones innatas. La teoría credencialista, en sus diversas versiones, oculta que el proceso que relaciona diplomas y puestos de trabajo está lejos de constituir un simple proceso de selección racional. Al centrar todo el análisis en la utilización racional de los títulos, tanto desde la oferta como desde la demanda, ya sea para competir o para seleccionar, oculta los mecanismos por los cuales la reproducción se produce. Así, para explicar este fenómeno, no conviene establecer relaciones de causalidad simple entre educación e ingresos o escolaridad y movilidad social sino recurrir a la noción de causalidad estructural que ya hemos presentado.

En nuestra provincia, debemos considerar algunos elementos apuntados en la primera parte de este capítulo pues estamos en presencia de una sociedad que históricamente le asignó un lugar central a los estudios de nivel superior en detrimento de otros niveles del sistema educativo y en la que, además, aún persisten prácticas propias de las ciudades de menor tamaño, en las que otras dotaciones de capital ocupan un lugar importante en el entramado de las relaciones sociales.

Ahora bien, cualquiera sea la interpretación que se sostenga de las relaciones entre educación y empleo, es un hecho que los títulos escolares ejercen en ella un claro efecto.

Por lo tanto, y en un nivel de análisis más simple, podemos decir que aunque la desocupación depende de la oferta y la demanda de empleo y la contribución de la educación puede ser considerada marginal en cuanto a la reducción del índice de desempleo[331], poseer un mayor nivel educativo efectivamente se asocia a una menor probabilidad de caer en el desempleo y/o acceder a mejores tipos de empleos. También podemos afirmar que, en momentos de altos niveles de desempleo, el mercado de trabajo aumenta la selección a través de los niveles educativos, en otras palabras, el umbral mínimo exigido en el nivel educativo (con relativa independencia de las competencias efectivamente requeridas para desempeñar un trabajo) aumenta para conseguir un trabajo.[XII]

Como vemos, la problemática del empleo sufrió grandes transformaciones, entre las cuales el desempleo es la manifestación más notoria aunque fue a la par de un fenómeno no menos trascendente: la precarización del trabajo. En este proceso los jóvenes registraron guarismos que autorizan a pensar

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 293

que resultaron particularmente afectados.[XIII]

2.2. Inserción educativa y laboral de los jóvenes

Consideramos jóvenes a los individuos entre 15 y 24 años-[XIV], a su vez al interior de este grupo, en algunas oportunidades, se identifican dos sub-grupos el de adolescentes (entre 15 y 19 años de edad) y el de jóvenes plenos (20 a 24 años). En Mendoza, en 1991, según datos censales, de una población total de 1.412.481de habitantes tenían entre 15 y 24 años 234.497, de ellos 129.482 eran adolescentes y 106.674 jóvenes plenos. En el 2001, también según datos censales, de una población total de 1.579.651, tenían entre 15 y 24 años 283.387, de ellos 142.767 eran adolescentes y 140.620 jóvenes plenos.

En cuanto a la situación educativa, según datos sensales del Indec para toda la provincia, en 1991, 53.862 adolescentes entre 15 y 19 años asistían a la secundaria, que representaría, un 41,59%. Mientras en el año 2001, lo hacían 81.323, o sea un 56,96% evidenciando una mejora en los niveles de cobertura del sistema. [XV]

Focalizándonos en el Gran Mendoza, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares nos muestra que, entre 1990 y 1999, en ambos tramos de edad, se registran mejoras en la terminalidad del nivel básico de escolaridad. Pero entre 15 y 19 años desciende el porcentaje que posee secundario incompleto lo que podría interpretarse como un aumento en la deserción escolar. Por su parte, el tramo entre 20 y 24 años registra un aumento tanto del nivel secundario incompleto como completo y una leve disminución en el nivel universitario incompleto. En el nivel educativo superior, si bien, se registra el mismo guarismo al inicio y al final del período, su recorrido fue bastante fluctuante, dada la magnitud de la crisis económica que atravesamos, cabría esperar que su retroceso hubiera sido mayor.

En resumen, puede decirse que, entre los jóvenes mendocinos, durante la década no se registra un deterioro importante en términos de niveles educativos, al contrario, se insinúa una importante mejora en términos de cobertura y una leve mejoría en cuanto a terminalidad del nivel medio. (Cuadro Nº 3)

En cuanto a la inserción laboral, los jóvenes en términos relativos, registraron muy altas tasas de desocupación tanto en el ámbito nacional como provincial. (Gráfico Nº 6) Este grupo de edades tuvo tasas más elevadas en relación con el conjunto de la población y con otros grupos. Comparativamente, los tramos intermedios de edad (de 25 a49 y de 50 a59 años) registran un recorrido más estable que los extremos (15 a19 y 60 y más años).

CUADRO Nº 3: Máximo nivel educativo alcanzado de los jóvenes de 15 a 24 años según tramo de edad. Gran Mendoza - 1990 - 1999

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
15 a 19 AÑOS										
Primaria Incompleta	4,4	7,4	6,7	7,1	6,2	6,5	5,0	7,5	5,9	1,8
Primaria Completa	8,9	8,3	10,2	12,2	11,4	14,3	16,7	12,5	10,9	11,7
Secundaria Incompleta	75,0	75,0	70,9	67,3	73,0	69,6	64,8	66,9	70,3	72,8
Secundaria Completa	3,3	2,4	4,5	2,6	4,3	3,1	3,1	3,1	3,0	4,5
Superior y Univer. Incompleta	8,4	6,5	7,5	10,2	4,3	5,7	9,4	9,2	8,8	7,3
Superior y Univer. Completa	-	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Sin Instrucción	-	-	0,3	0,6	0,8	0,8	0,8	0,3	0,5	1,0
20 a 24 AÑOS										
Primaria Incompleta	3,1	3,6	3,5	4,9	2,3	3,4	1,5	3,6	2,7	1,6
Primaria Completa	11,9	16,2	19,7	17,3	18,2	17,5	17,3	14,0	12,1	14,7
Secundaria Incompleta	27,8	26,4	25,4	29,3	32,0	32,1	30,3	33,6	30,5	28,1
Secundaria Completa	17,6	13,5	14,0	11,7	15,5	15,8	17,0	13,7	18,5	19,2
Superior y Univer. Incompleta	34,4	36,0	32,1	34,9	29,4	28,1	30,6	32,2	32,6	31,6
Superior y Univer. Completa	3,3	2,6	4,4	1,5	2,6	2,6	1,8	2,0	1,6	3,3
Sin Instrucción	1,0	1,0	1,0	0,3	-	0,3	1,0	1,0	1,3	1,0

Fuente: elaboración propia en base a procesamiento de la DEIE sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Además, los jóvenes no sólo tienen altas tasas de desocupación sino que, además, se ven especialmente afectados por el funcionamiento de la macroeconomía. Obsérvese que los picos en el aumento del desempleo juvenil coinciden con tres importantes crisis: la hiperinflación, el efecto tequila y la crisis del año 2000. (Cuadro Nº 4 y Gráfico Nº 5 y Nº 6)

CUADRO Nº 4: Evolución de la tasa de desocupación de la población de 14 años y más según tramos de edad. Gran Mendoza y total del país. octubre 1989 - mayo 2000.

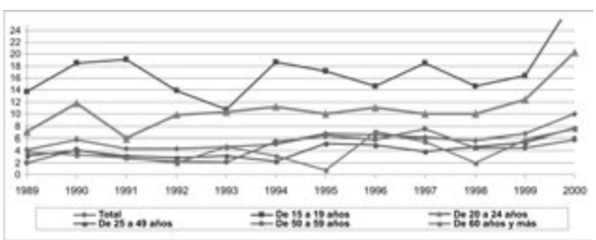
doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 294

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Total del país												
Total	7,1	6,3	6	7	9,3	12,2	16,6	17,3	13,7	12,4	13,8	14,7
De 14 años	18,8	16,1	15,4	21,2	29,5	39,5	34,4	27,2	37,2	23,3	26,8	30,9
De 15 a 19 años	21,8	20,1	18,9	18,8	27,5	33	41,3	43,2	35,7	33,7	31,5	41,2
De 20 a 24 años	12	10,6	10	12	15,6	17	23,8	26,4	20,4	18,8	22,7	24,4
De 25 a 49 años	5,4	4,4	4,3	4,6	6,8	8,8	12,5	13	10,4	9,2	10,6	12,1
De 50 a 59 años	4,5	3,3	3,8	5,9	5,9	9,7	13,6	13,4	10,9	10,6	11	11,8
De 60 años y más	4,2	4	2,9	6,2	5,4	12,1	14,8	15,8	11,9	11,6	14,1	12,3
Gran Mendoza												
Total	4,2	5,8	4,4	4,4	4,6	5,1	6,7	6,6	6,1	5,7	6,8	10
De 14 años	18,2	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0	49,1
De 15 a 19 años	13,8	18,5	19,1	13,9	10,8	18,7	17,2	14,7	18,5	14,6	16,4	29,4
De 20 a 24 años	7	11,9	6	9,9	10,4	11,3	10	11,1	10	10	12,4	20,3
De 25 a 49 años	3,1	4,1	3,1	2,9	3,1	2,3	5,2	5	3,9	4,7	5,4	7,7
De 50 a 59 años	2	4,2	2,7	2,3	2,1	5,6	6,5	5,8	7,5	4,5	4,5	5,9
De 60 años y más	3,8	3,3	2,8	1,9	4,7	3,2	0	7,1	5,5	2	5,8	7,5

Nota: Onda de octubre de cada año excepto mayo 2000.

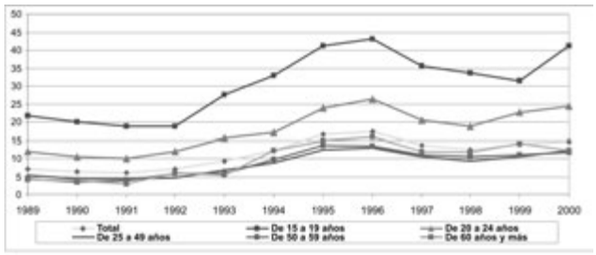
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC preparada por Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Gráfico Nº 5: Evolución de la tasa de desocupación de la población de 15 años y más según tramos de edad. Gran Mendoza.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 4.

Gráfico Nº 6 :Evolución de la tasa de desocupación de la población de 15 años y más según tramos de edad. Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 4.

En nuestra provincia, los jóvenes duplican, triplican y, en algunos casos, registran una tasa de desempleo hasta cuatro veces mayor que la tasa observada en los restantes tramos. Puede observarse en los gráficos, que la tasa de desocupación correspondiente a los grupos de adolescentes y jóvenes plenos se despegan claramente de los restantes tramos de edad.

Diversas hipótesis se han ensayado para explicar la desocupación juvenil en un contexto regional de mejora en los niveles de escolaridad con relación a las generaciones anteriores[332]. La más habitual señala el desajuste entre los niveles educativos, las competencias de los jóvenes y los requerimientos del mercado laboral, en un contexto de reestructuración productiva. Este desajuste existiría a pesar del aumento de los años de escolaridad de los jóvenes. En esta línea, los déficit de la formación son considerados factores externos al mercado de trabajo que estarían influyendo en su funcionamiento. La segunda hipótesis considera que, por el contrario, son factores inherentes al funcionamiento mismo del mercado de trabajo los que explican las dificultades de la inserción laboral de los jóvenes. Serían las fallas en la adecuación de las expectativas, fallas en la información o distorsiones introducidas por la legislación laboral lo que obstaculiza un armónico funcionamiento de dicho mercado. El tercer supuesto ensayado sostiene que es la evolución de la actividad económica la que afecta las posibilidades de los jóvenes de insertarse laboralmente con relación a los adultos. Es decir, dicha inserción se ve afectada por el funcionamiento de la macroeconomía. La última sostiene que el desempleo juvenil se debe al proceso de *matching* desde el lado de la oferta laboral, es decir, los jóvenes están ajustando expectativas y experiencia laboral y, por lo tanto, no sería tan serio el problema como conducen a pensar las cifras ya que a medida que obtengan experiencia e información se estabilizarían sus trayectorias laborales.

Creemos que muchas de ellas no son incompatibles entre sí, evidentemente, en los jóvenes, por su situación de buscadores del primer empleo, se han concentrado de manera particular los efectos del funcionamiento, tanto de la macroeconomía como de la economía local, especialmente en momentos de crisis. Como muestran los datos que hemos expuesto, si bien existe un fenómeno generalizado de desempleo juvenil, en el caso mendocino, su magnitud guarda estrecha relación con el comportamiento del mercado de trabajo local. Por lo tanto, entendemos que, contrariamente a los argumentos que minimizan la magnitud de este problema, por considerar

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 295

que es solo un problema de ajuste de expectativas e información, es preciso profundizar la investigación. Como ya mencionamos en el capítulo inicial, según nos muestran las comparaciones internacionales y numerosos estudios nacionales, los recorridos de inserción laboral, aún de aquellos jóvenes con trayectorias socio-escolares similares, están fuertemente determinados por las dotaciones de capital social más que de capital educativo en épocas de crisis, pero también por la gestión local del empleo. Por lo tanto, el nivel de análisis local es importante, tanto centrado en el funcionamiento de los dispositivos de capacitación e intermediación como en los modos de gestión de la mano de obra juvenil por parte de las empresas, las organizaciones profesionales, las instituciones capacitadoras y, también, en las formas de coordinación entre los diversos actores de la relación formación-empleo.

Otra característica de la inserción laboral juvenil señalada por los estudios mencionados es la precariedad. Sus trayectorias de inserción laboral suelen combinar etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporarios, y/o autoempleo, muchas veces al nivel de supervivencia.

A este panorama debe sumársele la situación de aquellos jóvenes que presentan altos niveles de vulnerabilidad, reflejada en el incremento constante de los jóvenes que no trabajan ni estudian. En nuestra provincia, la aparición de este último fenómeno se ha dado con una tasa en ocasiones cercana a la nacional, salvo para los años 1995 y 1996 en los que en el contexto nacional se registró un incremento importante, aunque temporario y, para el año 2000 en el que, lamentablemente, la provincia supera a la nación. Es de notar que en el año `95 existieron 7 puntos de diferencia entre ambas jurisdicciones y en el 2000 solo 1 punto. (Cuadro Nº 5)

CUADRO Nº 5: Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan ni son amas de casa en el Gran Mendoza.

Año	Total del País	Gran Mendoza
1989	12	s/d
1990	10,9	s/d
1991	10	8
1992	10,4	s/d
1993	13,1	9,5
1994	12,8	10,8
1995	16,5	9,5
1996	16,8	10,5
1997	13,8	10,5
1998	13,3	10,5
1999	13	10,6
2000	13,4	14,4

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC preparada por Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Nota: Onda octubre de cada año, excepto año 2000, onda de mayo.

2.2.1. Los jóvenes en situación de pobreza

Este panorama en la inserción social juvenil se agrava cuando consideramos los niveles de ingresos de los hogares de los jóvenes.

Si analizamos la escolaridad de los jóvenes según su situación de pobreza por ingresos, observamos que sólo asiste un 38,1% entre los pobres frente a un 53,5 % de los no-pobres. La brecha es especialmente significativa entre los adolescentes 48,6% frente a 69%. La situación se agrava si se considera situación de pobreza según NBI: sólo un 39,5% de los jóvenes pobres entre 15 y 19 años asiste frente a un 65, 3% de los no pobres. (Cuadro Nº 6)

CUADRO Nº 6: Distribución porcentual de la población entre 15 y 24 años según asistencia escolar y situación de pobreza. Gran Mendoza

	15-19	20-24	Total	15-19	20-24	Total
LP	Pobre			No pobre		
Asiste	48,6	19,6	38,1	69	40,7	53,5
Asistio	50,2	79,4	60,8	31	59,3	46,5
Nunca asistio	1,2	1	1,1	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100
NBI	Pobre			No pobre		
Asiste	39,5	10,4	26,8	65,3	40,5	53,3
Asistio	59,3	89,6	72,5	34,4	59,1	46,4
Nunca asistio	1,2	-	0,7	0,3	0,4	0,3
Total	100	100	100	100	100	100

Nota: LP: según línea de pobreza. NBI: según Necesidades Básicas Insatisfechas.

Fuente: "La Pobreza en el Aglomerado del Gran Mendoza....." en base a la EPH Onda Mayo 1996

Como era de esperar, el máximo nivel educativo alcanzado presenta un panorama mucho menos alentador. Un 22% de los adolescentes pobres por ingresos tiene como máximo nivel educativo primaria completa, frente a un 13% en los hogares no pobres. Nuevamente la situación empeora para los adolescentes en hogares con necesidades básicas insatisfechas. Entre los jóvenes plenos, sólo el 25,8% de los pobres tiene secundario completo o más frente al 61,3% de los no pobres. Si consideramos pobreza por NBI las brechas son abismales: 7,5% frente a 61,9%. (Cuadro Nº 7)

CUADRO Nº 7: Distribución porcentual de la población entre 15 y 24 años según nivel de instrucción alcanzado, grupo etario y situación de pobreza. Gran Mendoza

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 296

	15-19	20-24	Total	15-19	20-24	Total
LP	Pobre			No pobre		
Primario incompleto	9,3	10,3	9,6	2	0,8	1,4
Primario completo	22	30,9	25,2	13	10,8	11,8
Secundario incompleto	60,1	33	50,4	70	27,1	46,6
Secundario completo y más	8,6	25,8	14,8	15	61,3	40,2
Total	100	100	100	100	100	100
NBI	Pobre			No pobre		
Primario incompleto	16,3	10,4	13,8	2	1,8	1,9
Primario completo	37,2	38,8	37,9	11,9	10,8	11,4
Secundario incompleto	44,2	43,3	43,7	71,1	25,5	49
Secundario completo y más	2,3	7,5	4,6	15	61,9	37,7
Total	100	100	100	100	100	100

Nota: LP: según línea de pobreza. NBI: según Necesidades Básicas

Fuente: "La Pobreza en el Aglomerado del Gran Mendoza....." en base a la EPH Onda Mayo 1996

En momentos en que el nivel educativo sirve como filtro para acceder al mercado laboral y se consideran diez años de estudios como el nivel necesario para obtener las habilidades básicas que implican las competencias de empleabilidad, la vulnerabilidad de los jóvenes pobres es evidente. Por lo tanto, resulta elemental señalar que la inserción educativa de los jóvenes pobres presenta enormes niveles de inequidad en Mendoza, lo que los coloca en una situación altamente desfavorable tanto en términos de inclusión - exclusión como en lo referente a la calidad de dicha inclusión.

Pues bien, si analizamos la inserción laboral a través de las tasas de actividad y ocupación, notamos, en la primera, que el 20% más pobre y el 20% más rico tienen un recorrido opuesto durante la década, en los primeros años los jóvenes pobres poseen tasas de actividad más bajas y luego más altas y a la inversa. Esto es, a medida que las condiciones económicas empeoraban los primeros se veían forzados a ingresar al mercado laboral y, los segundos, lo abandonaban alargando la moratoria característica de estos sectores sociales en los que los hogares de origen pueden solventar sus gastos. En cuanto a la tasa de empleo la primera mitad de la década registra notables diferencias desfavorables para los jóvenes pobres, además, ellos tuvieron importantes picos en alza en los momentos críticos de la década y en baja en los de estabilidad. Por su parte, el 20% más rico presenta un recorrido estable hasta mediados de la década y, luego, tiene un importante descenso acercándose notoriamente al primer quintil. (Cuadro Nº 8 y Gráficos Nº 7 y Nº 8)

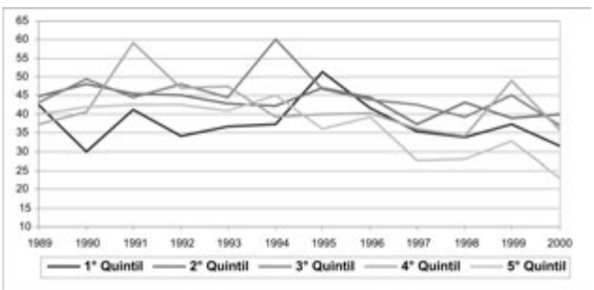
CUADRO Nº 8: Evolución de la tasa de actividad y empleo de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza

Año	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil
	Tasa de actividad				
1989	42,7	44,7	43,2	37,5	40,1
1990	29,7	48,1	49,4	40,6	41,8
1991	41,1	45,5	44,4	59,	42,7
1992	34,2	45,3	48	47,2	42,6
1993	36,7	42,9	44,5	47,4	41
1994	37,2	42,1	60	39,2	45,2
1995	51,3	47,1	46,9	40	35,9
1996	41,5	44,5	43,8	40,2	39,4
1997	35,5	37,4	42,5	36,1	27,6
1998	33,9	43,2	39,2	34,1	28
1999	37,2	38,9	45	49,2	32,9
2000	31,5	40	37	35,7	22,9
	Tasa de empleo				
1989	35,4	41,5	42,2	32,8	38,7
1990	21	4	42,7	36,6	40,7
1991	35,5	36,6	41,7	56,1	40,2
1992	30,1	35,8	44,6	42,6	40,4
1993	30,1	39	40,	43	38,5
1994	29,9	36,2	53,6	34,4	39,4
1995	41,5	40,1	43,4	35,6	35,9
1996	33	39,6	40,1	37,6	37,9
1997	29	32,9	38,1	32,4	25,3
1998	26,2	39,9	37,4	31,1	26,7
1999	31,5	30,7	39,7	43,7	32,9
2000	20,2	29	30,6	32,9	22,9

Nota: Onda octubre de cada año, excepto onda mayo del 2000.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares EPH), INDEC preparada por Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

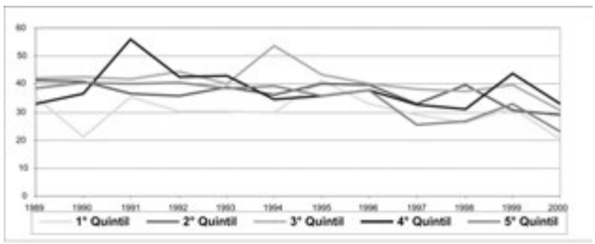
Gráfico Nº 7: Evolución de la tasa de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 8.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 297

Gráfico Nº 8: Evolución de la tasa de empleo de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza.



Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 8.

En una mirada sobre la desocupación podemos condensar la información sobre la situación relativa de ambos grupos, a lo largo de la década, vemos que ella afecta especialmente a los jóvenes insertos en hogares con menores ingresos ya que, en circunstancias críticas, se agravan las dificultades para la incorporación al empleo. La brecha en la tasa de desocupación entre el primer quintil y el último quintil de ingreso muestra sus máximos picos en los años 1990, 1995 y 2000. La tasa fue, sucesivamente, 10 veces, 19 veces y 36 veces mayor, lo que evidencia el empeoramiento de las condiciones durante la década y el impacto diferencial que la crisis tiene en los diversos grupos de jóvenes. (Cuadro Nº 9 y Gráfico Nº 9).

CUADRO Nº 9: Evolución de la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza

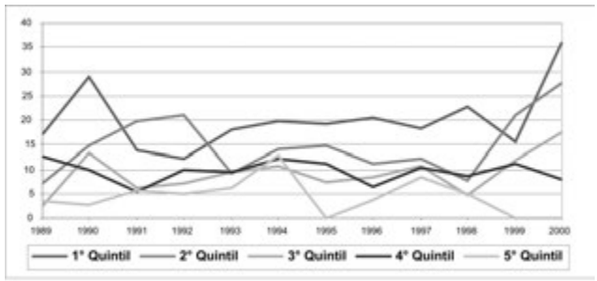
Año	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil
1989	17	7,1	2,4	12,5	3,5
1990	29	14,9	13,4	9,8	2,7
1991	13,8	19,7	6,2	5,5	5,7
1992	12	21	7,1	9,8	5
1993	18	9,1	9,4	9,4	6,2
1994	19,7	14,1	10,6	12,2	12,8
1995	19,2	14,8	7,5	11,1	0
1996	20,5	11,1	8,3	6,4	3,8
1997	18,2	12,1	10,5	10,3	8,3
1998	22,7	7,6	4,6	8,7	4,9
1999	15,5	21,1	11,8	11,1	0
2000	36	27,6	17,5	7,8	0

Nota: Onda octubre de cada año, excepto onda mayo del 2000.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC preparada por Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Gráfico Nº 9: Evolución de la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza.

Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 9.



También se verifica una alta correlación entre la situación de pobreza, la categoría ocupacional, el tamaño de establecimiento y la posibilidad de acceder a la protección social en los que encuentran lugar los jóvenes ocupados. Con respecto a la categoría ocupacional: entre los jóvenes pobres son patrones y cuentapropistas 15,3 los jóvenes asalariados son el 76,5 y el 8,2 trabajadores familiares. Frente a un 11,8, 81,7 y 6,5 entre los no pobres respectivamente. Esto podría ser señal de una mayor participación de los jóvenes pobres en el sector informal. La hipótesis anterior se refuerza con los datos de la inserción en establecimientos pequeños (generalmente considerados informales) o en los de mayor número de empleados. El 62,3 por ciento de los jóvenes provenientes de los hogares pobres trabajan en establecimientos de hasta cinco trabajadores; los no pobres ocupados en dichos establecimientos son el 61,4 por ciento del total. En cuanto a la precarización, el porcentaje de los asalariados "en negro", sin ningún beneficio social legal, resulta mayor entre los pobres (81,4%) que entre los no pobres (58,2%). (Cuadro Nº 10).

Este conjunto de datos pone en evidencia las dificultades que el mercado de trabajo tiene para absorber, contener a largo plazo y brindar una inserción de calidad a los jóvenes pobres.

CUADRO Nº 10 : Distribución porcentual de los jóvenes ocupados entre 15 y 24 años según categoría ocupacional, tamaño de establecimiento, beneficios sociales y situación de pobreza por ingresos. Gran Mendoza.

Fuente: "La Pobreza en el Aglomerado del Gran Mendoza....." en base a la EPH

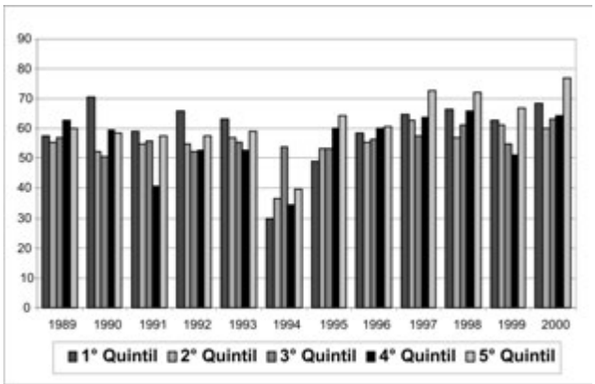
doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 298

LP	Pobre	No Pobre
CATEGORIA OCUPACIONAL		
Patrón- cuenta propia	15,3	11,8
Asalariado	76,5	81,7
Trabajador familiar	8,2	6,5
Total	100	100
TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO		
De 0 a 5 empleados	62,3	61,4
Más de 5 empleados	37,7	38,6
Total	100	100
BENEFICOS SOCIALES		
Sin beneficios	81,4	58,2
Algunos beneficios	5,3	15,2
Todos los beneficios	13,3	26,6
Total	100	100

Onda Mayo 1996

Gráfico Nº 10: Evolución de la tasa de inactividad de los jóvenes de 15 a 24 años según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza.

Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 11.



Al considerar la tasa de inactividad nos encontramos con que, por lo general, los quintiles ubicados en los extremos de la distribución son los que presentan tasas más elevadas. (Cuadro Nº 11 y Gráfico Nº 10) Tomando en cuenta la edad en la que nos estamos focalizando, podría esperarse que la inactividad se debiera a la asistencia a algún establecimiento educativo, especialmente entre los adolescentes, pues en la mayoría de los casos esto es así. Sin embargo, aquí nos topamos nuevamente con el fenómeno de los jóvenes que no estudian ni trabajan ni son amas de casa que apuntamos en el anterior apartado.

Como era de esperar a medida que aumentan los ingresos disminuye el porcentaje de jóvenes en esta situación y, las distancias relativas, además de ser importantes han empeorado. En el transcurso de la década el porcentaje de jóvenes, pertenecientes al primer quintil de ingresos, sin inserción laboral o educativa ha pasado de duplicar el de los pertenecientes al último quintil, a ser más de 8 veces mayor. Es decir que, el aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan ni son amas de casa se concentra en los hogares pobres. (Cuadro Nº 12 y Gráfico Nº 11)

CUADRO Nº 11: Jóvenes de 15 a 24 años: tasa de inactividad según quintiles de ingreso familiar per capita. Gran Mendoza

Nota: Onda octubre de cada año, excepto onda mayo del 2000.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de

Año	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil
1989	57,3	55,3	56,8	62,5	59,9
1990	70,3	51,9	50,6	59,4	58,2
1991	58,9	54,5	55,6	40,7	57,3
1992	65,8	54,7	52	52,8	57,4
1993	63,3	57,1	55,5	52,6	59
1994	29,9	36,2	53,6	34,4	39,4
1995	48,7	52,9	53,1	60	64,1
1996	58,5	55,5	56,2	59,8	60,6
1997	64,5	62,6	57,5	63,9	72,4
1998	66,1	56,8	60,8	65,9	72
1999	62,8	61,1	55	50,8	67,1
2000	68,5	60	63	64,3	77,1

Hogares (EPH), INDEC preparada por Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

CUADRO Nº 12: Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan según quintiles de ingreso familiar per capita, Gran Mendoza

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de

Año	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil
1989	21,2	15,2	8,6	7,6	5,6
1990	13,3	16,6	6,5	6,3	4,9
1991	11,3	12,7	5,6	4,1	2,4
1992	11,8	9,6	10,9	3,1	2,4
1993	15,1	9,7	12,6	5,2	2,6
1994	14,0	12,5	9,1	8,0	9,6
1995	12,4	12,8	8,4	5,9	3,8
1996	14,2	14,8	9,5	3,4	3,0
1997	20,0	10,3	8,2	6,5	2,3
1998	17,8	11,9	2,7	6,7	5,6
1999	16,2	11,9	9,9	10,1	2,0
2000	22,2	17,6	10,5	5,6	6,3

Hogares (EPH), INDEC preparada por Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Am-

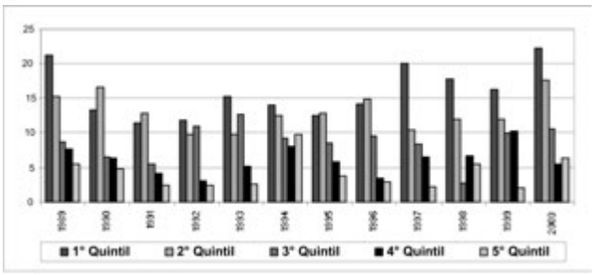
doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 299

biente,

Nota: Onda octubre de cada año, excepto onda mayo del 92, 94 y 2000,

Gráfico Nº 11: Jóvenes que no estudian ni trabajan según quintiles de ingreso familiar per cápita. Gran Mendoza. 1989 - 2000.

Fuente: Elaboración propia en base al CUADRO Nº 12.



En el caso de los jóvenes no pobres, cabe pensar que se trata de personas que están esperando una mejoría en las condiciones del mercado laboral para ingresar, ya que es factible que sus gastos puedan ser asumidos por su familia. Los jóvenes en hogares pobres, en cambio, son urgidos por las propias circunstancias a buscar una ocupación. Por lo tanto, es probable que muchos de los inactivos sean trabajadores desalentados.

Como síntesis, podemos apuntar que en el contexto socioeconómico nacional y provincial que caracterizó a los `90, el desempleo afecta desproporcionadamente a los sectores menos calificados, a los jóvenes y a las mujeres. En períodos de desempleo generalizado, como el que atravesamos en nuestro país, aquellos que tienen mayor capital social, mayor escolarización, experiencia laboral y menores restricciones ligadas a las diferencias de género compiten por los escasos puestos de trabajo con mayores condiciones de empleabilidad. Como consecuencia los mayores índices de desempleo se desplazan hacia los sectores más vulnerables.

Además, las prácticas de exigencia de sobre calificación y de selección social producen entre los jóvenes desmotivación e incrementos en la movilidad-precariedad y que aquellos con mayores calificaciones busquen trabajos en los que la relación entre su calificación y el empleo ofrecido sea mayor, mientras que los jóvenes realmente no calificados ven reducirse sus alternativas de empleo ya que los puestos a los que podían acceder son ocupados por jóvenes sobre calificados. [XVI]

La vulnerabilidad de los jóvenes pobres aparece con claridad con bajos niveles educativos tienen una mayor probabilidad de estar desocupados e inactivos, y cuando consiguen trabajo éste tiende a ser precario, de baja calidad y en el sector informal. Así, van constituyendo un núcleo duro de desocupación.

Pues bien, los problemas de la juventud, asociados desde sus orígenes a los cambios sociales, no deben ser abordados desde una perspectiva individual del desarrollo[333] y, como hemos señalado, es indispensable, sobre una base crítica, considerarlos como emergentes de determinado contexto socioeconómico. En el nuestro, las relaciones entre educación y trabajo siguen ocupando un lugar relevante en la situación de los jóvenes. Creemos que esta no ha sido la perspectiva desde la cual se implementaron las políticas en relación con los jóvenes. El próximo capítulo lo dedicaremos por completo a meternos en la "Caja Negra" de esas políticas en nuestra Provincia.

Notas y comentarios al capítulo 6

[I] Las medidas adoptados fueron: a) la liberalización generalizada de los precios, reemplazando el sistema de control por parte del Estado por uno de libertad de precios (aunque Meses después, sin embargo, ante el rebrote inflacionario el gobierno se vio obligado a congelar precios por ciento veinte días, desvirtuándose el espíritu del plan inicial.) b) el congelamiento salarial por tres meses y la fijación de los incrementos salariales por debajo de la inflación, c) la apertura económica comercio exterior d) la desregulación de la inversión extranjera, otorgándole a las empresas extranjeras igualdad de derechos respecto de las de propiedad nacional e) se redujeron los derechos de exportación de productos agropecuarios f) se bajaron considerablemente los aranceles de importación y g) la reforma financiera que limitaba a su mínima expresión el control del Estado, pero se mantenía la garantía de devolución de depósitos a cargo de la Nación.

[II] Aunque ya durante la gestión peronista posterior al fallecimiento del general Perón existieron medidas y expresiones "reactivas" frente a lo que se consideraba como expresión del caos en lo que concierne al ámbito educativo, durante el Proceso de Reorganización Nacional el curriculum escolar adquirió un fuerte contenido disciplinador, restableciéndose una revalorización del autoritarismo pedagógico tradicional a fin de contribuir con la "restauración del orden en la sociedad".

[III] En este marco se definieron con precisión los criterios y contenidos mínimos de los distintos niveles, los roles de los distintos niveles educativos, sus deberes, atribuciones y responsabilidades, así como también se establecieron severas disposiciones respecto al comportamiento y arreglo personal de los alumnos, se suprimieron todas las formas participativas vigentes. Todo ello como un modo de restablecer el orden perdido a causa de los supuestos desbordes del participacionismo y del socavamiento del respeto por las jerarquías y la autoridad.

[IV] En el trabajo del equipo de investigación dirigido por Mario Franco se citan las siguientes medidas concretas:"[…] reducción de las cargas sociales (a partir de no considerar con "carácter remuneratorio" los beneficios que las empresas dan a sus empleados, como gastos de comida, automóviles, ropa de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 300

trabajo, etc., de tal modo que estas prestaciones no queden sujetas a los aportes y contribuciones de la Seguridad Social y no sean computables a los fines del cálculo de aguinaldo, vacaciones, licencias pagas, etc.), descentralización de la negociación salarial (el acuerdo se puede hacer en unidades menores, es decir, a nivel de empresa, lo cual cambia sustancialmente lo que ha sido la práctica habitual en la convenciones colectivas), permiso para modificar mediante convención colectiva aspectos de las normas laborales (con respecto a las vacaciones, los convenios pueden modificar en cualquier sentido los requisitos, aviso y oportunidad de goce de las mismas; en lo referido al aguinaldo, las convenciones pueden establecer el fraccionamiento del mismo; es posible también establecer cambios en el régimen de extinción del contrato de trabajo y reasignar los puestos de trabajo en la empresa); modificación del régimen de contrato de trabajo (introducción del período de prueba, del contrato de trabajo a tiempo parcial, exención de contribuciones para ciertas modalidades de fomento del empleo), régimen de preaviso de despido más favorable al empresario, reducción de indemnizaciones por despido y por accidentes de trabajo, y otros cambios en lo relativo a la jornada de trabajo, suspensiones, etc.

[V] Todo el gobierno de Alfonsín se vio atravesado por la confrontación que las reformas democratizantes generaban con los sectores que veían en ellas una fuente de amenazas. Las discusiones con estos sectores giraron en torno a la enseñanza religiosa y al tema de los subsidios a la enseñanza privada, confesional y no confesional. El primero de estos temas sería zanjado definitivamente en el marco del Congreso Pedagógico Nacional, a pesar de la fuerte organización de los sectores católicos y la débil reunión de los distintos sectores laicistas, en este congreso se logró una expresión mayoritaria por la enseñanza laica. En cuanto al segundo aspecto Tenti Fanfani[V] señala que el gobierno, en los hechos, no sólo no vulneró los subsidios a la enseñanza privada sino que, por el contrario, éstos se vieron incrementados. Lo que sucedió es que paralelamente también se aumentó el presupuesto de la enseñanza pública y ello fue significado por los sectores privados como una amenaza, y en algunos casos hasta catalogada como competencia desleal. (Emilio TENTI FANFANI. "La política educativa radical: 1983-1988". en: Revista Cauces, Año 4 Número 7, agosto 1992. págs. 3-9.)

[VI] Pueden consultarse los siguientes textos que analizan el programa Adriana MURRIELLO. *La controvertida articulación entre educación y trabajo. Algunas reflexiones a partir de Proyecto Joven*. Buenos Aires: Flacso, 1995. (mimeo); Claudia JACINTO, María Antonia GALLART. (Coords.). *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-RET, 1998; Claudia JACINTO. "Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina".Paris: IIPE Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés., UNESCO/IIEP, 1999; Claudia JACINTO. "Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina" en: Claudia JACINTO. (Coord.) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación de jóvenes desfavorecidos de América Latina*. Vol. II, Paris: UNESCO/IIEP. 2002

[VII] Adriana Puiggrós, desde una perspectiva crítica, sintetiza de la siguiente manera los efectos de estos cambios:

- Distintas interpretaciones de la nueva estructura, por las cuales hay provincias (Mendoza, Santa Fe) en donde coexisten tres y cuatro sistemas distintos (primaria y secundaria de 6 años cada una; primaria de 7 y secundaria de 5; tres ciclos y polimodal; dos ciclos, escuela intermedia y polimodal).

- Desarticulación del Sistema Educativo nacional pues no se corresponden entre sí los sistemas de muchas provincias.

- Cierre de escuelas secundarias antes de implementar el tercer ciclo (los grados 7º, 8º y 9º o sea 7º de primaria más 1º y 2º de secundaria) y el polimodal (correspondiente a los años superiores de la enseñanza media) que debían sustituirlas y sin tener edificios suficientes y adecuados. Restricción de la oferta de nivel medio dado el cierre de establecimientos y la apertura en menor cantidad de secciones de polimodal; por lo cual, los alumnos que quisieran concurrir a ese nivel deberían trasladarse diariamente o albergarse en lugares lejanos a su residencia.

- Primarización de los primeros años del secundario que obliga a la convivencia de adolescentes con niños menores, desarticula a los grupos etáreos y carece de una organización institucional y pedagógica específica.

- Ruptura del ciclo de enseñanza media producida como consecuencia de la inclusión, en algunas provincias, del tercer ciclo del EGB en el mismo establecimiento de los anteriores o bien organizándolos como escuela intermedia, en un local aparte.

- Cierre de las diversas opciones de enseñanza técnica que, insuficientes y desordenadas, sostienen la modalidad desde hace muchas décadas en el país. En algunas provincias se comenzó el proceso de disolución de esos establecimientos pero sin definir la organización local del polimodal, ni recapacitar al personal docente y técnico. El peligro es que se cierre la oferta existente sin reemplazarla por otra mejor.

- Eliminación de clases de idiomas, incluyendo a sus docentes.

- Transferencia de profesores de un área del conocimiento a otra sin brindarles la capacitación adecuada.

- Descalificación profesional de los profesores de enseñanza media al otorgarles funciones en la enseñanza básica para la cual no han sido capacitados o bien en áreas curriculares distintas a las de su especialidad.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 301

- Falta de preparación de los directores de primaria para supervisar a profesores de media y de los docentes de nivel primario para atender población adolescente.

- Deterioro de la educación de adultos, la educación especial y la educación artística que, al adquirir el carácter de regímenes especiales, fueron separadas del tronco central del sistema.

- Insuficiencia de la educación inicial y exclusión de la asistencia materno infantil de la responsabilidad educativa pública, que desampara a capas de niños afectados por la desocupación o subocupación de sus familiares y carentes de la estimulación temprana que es indispensable para escolarizarse. (Adriana PUIGGRÓS. "La educación básica y media, en la argentina de comienzos del siglo XXI". en: *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Número 15. Buenos Aires: otoño 2000. p. 13.)

[VIII] La idea de que las modificaciones estructurales experimentadas últimamente -tales como el fenómeno de la globalización (generadora de circuitos mundiales de circulación de bienes, servicios y recursos humanos que barren las fronteras nacionales) y el proceso de reconversión económica (que instituye la racionalidad del mercado como el modo de lograr un orden compatible con las exigencias de competitividad internacional)- recortan la presencia del Estado, lesionan su capacidad de mediación y, en definitiva, le ocasionan una fuerte crisis de legitimidad, no hace sino confirmar la adscripción teórica de este tipo de análisis a la propuesta liberal.

[IX] Un tema ríspido de la gestión radical fue su difícil relación con la Iglesia a raíz del proyecto de introducir la educación sexual en las escuelas. Mendoza tiene una larga tradición de influencia clerical en el ámbito educativo y en este tipo de reformas. Su antecedente se remonta a las décadas de 1920 y 1930 con el intento de reformas que impulsaron un grupo de maestros liderados por Florencia Fonsatti que fueron perseguidos y expulsados de la docencia por las presiones de la Iglesia y de las familias más encumbradas de la sociedad mendocina de esa época. (Pablo LACOSTE y Rodolfo MOYANO (Coords). *Santiago ...* págs. 207-229.)

[X] Según el Consejo Empresario Mendocino los sectores más dinámicos en términos de creación de empleo fueron: obras hídricas; transporte, productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor (donde el número de asalariados creció un 28% y el salario promedio lo hizo en un 60%); fabricación de productos elaborados de metal (10% y 12%, respectivamente); servicios de trabajo de metales y fabricación de bebidas, correos y mensajerías privadas; construcción y servicios (contables, jurídicos y de arquitectura e ingeniería) a las empresas. Por el contrario, la industria manufacturera en general destruyó empleo (-4,4%) y redujo los salarios pagados (-4,4%). También el sector de servicios financieros se contrajo fuertemente (más del 20%) debido al cierre de instituciones bancarias. (CEM. *El mercado...*)

[XI] Las investigaciones dedicadas a los condicionantes regionales del desempleo sostienen que pueden identificarse los siguientes: (i) la composición del producto regional, medida por la relación entre los bienes transables y no transables es significativa; a mayor importancia de los bienes transables, menor tasa de desempleo; (ii) la estructura productiva medida por la participación de las actividades productivas en el empleo total, es también significativa; las regiones más especializadas en servicios y construcción tienen menores tasas de desempleo; (iii) los impuestos al trabajo, que recientemente han formado parte de la política económica dirigida al empleo regional, tienen el signo esperado (a mayor carga impositiva, mayor tasa de desempleo) aunque su significatividad es baja; (iv) a mayor tamaño del mercado de trabajo, más oportunidades laborales y menor tasa de desempleo; (v) a mayor producto bruto per capita, mayor participación económica y mayor desempleo; (vi) otras variables como amenities, densidad de empleo y shocks provinciales no resultan significativas. (Carlos LAMARCHE, Alberto PORTO y Walter SOSA ESCUDERO. "Aspectos Regionales del Desempleo en la Argentina". Documento de Trabajo nº 8. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 1998. p.14.)

[XII] En las ocasiones en que las exigencias de calificación de las empresas no se corresponden con los imperativos técnicos del puesto de trabajo este mecanismo de selectividad sirve tanto de resguardo contra futuros cambios tecnológicos (al requerir mayores calificaciones que las necesarias) como de mecanismo de selección social. Es preciso advertir, nuevamente, sobre los argumentos que haciendo hincapié en la insuficiente calificación de los trabajadores (a lo cual se suma las críticas a la rigidez de las normas laborales y al costo salarial) pretenden encontrar la responsabilidad esencial del desempleo en caracteres individuales de aquellos que no logran adaptarse a las demandas del mercado de trabajo y no en los efectos acumulados del modelo. Consiguientemente y a riesgo de ser repetitivos diremos, nuevamente con Castel, que: "políticas basadas exclusivamente en elevar el nivel de escolaridad general se convierten en pseudo soluciones del problema del empleo. Sin embargo, no por ello pueden descartarse las políticas que atacan el problema de la baja calificación ya que conllevan un objetivo esencialmente democrático al posibilitar la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación a toda la población, simplemente debe tenerse presente que no se reducirán los desocupados sólo por elevar su nivel de calificación en un contexto de escasez de puestos de trabajo." Robert CASTEL. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, Estado y Sociedad, 1997. p. 16.

[XIII] Aunque no nos hemos detenido en el análisis de los condicionantes de género atendiendo al recorte planteado en nuestro problema de investigación, resulta ineludible mencionar que las mujeres presentan tasas que indican claramente que resultan más afectadas por estos fenómenos que los hombres. Para un análisis detenido de la situación de las mujeres en el

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 302

mercado laboral mendocino puede consultarse Ana Graciela BURGARDT y otros. "Empleo, precariedad laboral y marginalidad: estrategias familiares frente a la crisis y situación laboral de las mujeres". Informe Final. Mendoza: CIUNC- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Univ. Nacional de Cuyo, 2001.

[xiv] Diversas fuentes de datos oscilan entre los 14 y los 29 años lo que dificulta en algunos casos la posibilidad de comparación.

[xv] A raíz de los cambios en los niveles educativos la población que declaró que asiste o asistió a niveles educativos y/o años pertenecientes a la estructura educativa correspondiente a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al nivel y/o año equivalente de la vieja estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que el nivel primario equivale a los años 1° a 7° de la Educación General Básica y el nivel secundario equivale al 8° y 9° años de la Educación General Básica y a todos los años del nivel polimodal.

[xvi] Como señala Castel: "Esta lógica corre el riesgo de invalidar las políticas que ponen énfasis en la calificación como camino real para evitar el desempleo o salir de él. Es sin duda una visión todavía optimista de la crisis la que lleva a pensar que, mejorando y multiplicando las calificaciones, uno se precave contra la "inempleabilidad". Es cierto que en términos estadísticos de la baja calificación derivan los mayores contingentes de desempleados, pero esta correlación no implica una relación directa y necesaria entre calificación y empleo. El camino de la calificación, si no garantiza mecanismos de real distribución igualadora entre los distintos sectores sociales, puede producir efectos propiamente perversos cuando se contrata preferencialmente a los candidatos sobre calificados y los solicitantes de empleo poco calificados quedan de hecho excluidos de esos puestos que estaban en condiciones de ocupar."Robert CASTEL. *La metamorfosis...* p. 409.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 303

Capítulo 7

Las políticas en la Mendoza de los `90: campo de luchas y contradicciones

"En efecto, cuando el sociólogo quiere sacar de los hechos la problemática y los conceptos teóricos que le permiten construirlos y analizarlos, siempre corre el riesgo de sacarlos de la boca de sus informantes. No basta que el sociólogo escuche a los sujetos, registre fielmente sus palabras y razones, para explicar su conducta y aun las justificaciones que proponen: al hacer esto, corre el riesgo de sustituir lisa y llanamente a sus propias prenociones por las prenociones de quienes estudia o por una mezcla falsamente científica y falsamente objetiva de la sociología espontánea del 'científico' y de la sociología espontánea de su objeto."[334]

El tercer y cuarto objetivos planteados en nuestro proyecto nos llevaron al estudio directo de las políticas y programas que enfrentaron la problemática de la educación, formación, empleo e inserción social y/o que tuvieron entre su población objetivo a jóvenes vulnerables.

Para esto echamos mano, anclados en la perspectiva teórica que sostuvimos en el primer capítulo, pero también desde el material recolectado en las entrevistas, a ciertas categorías analíticas que nos permitieran introducirnos en la "Caja Negra" de las políticas focalizándonos en los agentes burocráticos, de manera tal que pudiéramos dar cuenta del juego entre condiciones objetivas pasadas y presentes y esquemas de percepción al interior de este campo de las políticas de juventud, educación y trabajo que hemos construido.

Las políticas públicas implementadas[I] que analizaremos en este capítulo son el resultado de la mutua relación entre los condicionantes sociales, económicos y políticos y las prácticas de los principales agentes en ellas involucrados. Así, las más importantes características de dichos condicionantes, que hemos identificado en los dos capítulos precedentes, se conjugaron de manera particular con una serie de factores, que analizaremos detalladamente, para darle forma a los productos de este campo.

En el primer tramo de este capítulo describiremos las políticas producto de cada una de estas agrupaciones analíticas atendiendo a las siguientes variables descriptas en el cuarto capítulo: Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación, Mecanismos de focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad e Integralidad.

El siguiente cuadro pretende brindar un primer acercamiento y sintetiza la dependencia institucional, la población objetivo y los objetivos de intervención de las políticas relevadas.

CUADRO N° 13: Síntesis dependencia institucional, población objetivo y objetivos de las políticas.

	Dependencia Institucional	Población objetivo	Objetivos
Políticas de juventud	Estado provincial o Nacional	Jóvenes de diversos sectores sociales	Contribuir a la inserción social, entendida en términos amplios
Políticas de educación	Ministerio de Educación y Cultura / Dirección General de Escuelas Gobierno de Mendoza	Jóvenes y adultos incluidos en el Sistema Educativo	Mejorar la cobertura y calidad de la oferta educativa que vincula educación y trabajo.
Políticas de formación o capacitación y empleo	Estado provincial o Nacional	Jóvenes de diversos sectores sociales y población en general	Implementar acciones que vinculan explícitamente formación o capacitación y empleo.

1. Las políticas implementadas en la década

1.1. Políticas de juventud

En este primer tipo de políticas hemos reunido las acciones que partieron de diversos organismos del Estado provincial o Nacional que tenían como población objetivo: los jóvenes de diversos sectores sociales de la provincia. Ellas fueron: el Programa de Asesoría de Centros de Estudiantes, el Concurso VIVILA BIEN en el marco del Programa de Educación Ambiental, los Programas Desarrollo Juvenil, Juventud Solidaria y Animadores Comunitarios, la línea de Financiamiento del FIDES Desarrollo Juvenil, el Programa Federal de Militancia Social (PROFEMISO) y algunas estrategias dispersas que no llegaron a conformarse en programas.[II]

En este subcampo pueden distinguirse claramente dos etapas, la primera se caracteriza por la existencia de programas dispersos en diversas áreas gubernamentales y un organismo de juventud unipersonal que cumplía una función primordialmente de asesoramiento. La segunda, se inicia con la creación del Consejo Provincial de la Juventud que concentra las acciones disgregadas y comienza, en 1996, a ejecutar programas y otras formas de intervención.

Los **objetivos** que persiguieron estas políticas fueron diversos pero todos ellos implicaban trabajar con la inserción social, entendida en términos amplios, de algún sector juvenil.

El Programa de Asesoría de Centros de Estudiantes tenía como objetivo promover la creación de centros de estudiantes. Surgió a instancias de una organización de centros de estudiantes provinciales que, frente a las acciones del Ministerio que buscaban democratizar las prácticas al interior del Sistema

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 304

Educativo apenas recuperada la democracia, planteaba que los alumnos debían estar representados en esas acciones. Evidentemente, se dirigía a los jóvenes escolarizados en el nivel medio y tuvo como ámbito el Ministerio de Cultura y Educación.

Por su parte, en el Ministerio de Medio Ambiente, el Concurso VIVILA BIEN estaba enfocado a lograr un cambio de conciencia en las generaciones venideras sobre el uso de los recursos naturales, involucrándolas en la construcción de un modelo de desarrollo sustentable en la Argentina y en Mendoza.

Se consideraba que la posibilidad de lograr este objetivo dependería de la capacidad de penetración y del grado de concientización que se lograra en los sectores escolarizados en todo el territorio provincial, de manera tal que los jóvenes funcionaran como agentes multiplicadores.

Vivila Bien

Culminó la cuarta edición del concurso Vivila Bien. En un ambiente de alegría, música y color se dieron a conocer los grupos y escuelas premiadas. Este año, los estudiantes secundarios proyectaron y ejecutaron acciones de mejoramiento ambiental de su departamento. El programa se extenderá a otras provincias.

Con la presencia del ministro Luis Böhm, finalizó el concurso de educación ambiental Vivila Bien '95, organizado por el Programa de Educación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente. A diferencia de años anteriores, en esta cuarta edición del concurso, los chicos resolvieron problemas ambientales concretos a través de sus propias acciones.

El aula magna del Centro de Congresos y Exposiciones se llenó de alumnos y profesores provenientes de escuelas secundarias de toda la provincia y la música del grupo Vida, marcó el ritmo de esta cuarta edición del Vivila Bien.

La mesa académica estuvo integrada por el ministro Böhm; el director de Educación Ambiental, Julio Llvellara; el presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores de la Provincia, Alfredo Farés; la presidenta de la Comisión de Medio Ambiente de Diputados, Elena Giordano; la coordinadora general del programa, Lía Alvarez. También integraron esta mesa, representantes de la Dirección General de Escuelas, del jurado y monitores del programa.

El titular de la cartera ambiental destacó que todos los proyectos presentados tienen un valor y en ese sentido subrayó el compromiso de los jóvenes en temas ecológicos. "El Vivila Bien demostró que hay muchos jóvenes que somos sanos luchadores, que trabajamos con responsabilidad y afrontamos los problemas intentando solucionarlos", apuntó Böhm.

Fueron 30 los grupos ganadores en esta cuarta edición del concurso de educación ambiental Vivila Bien.

Fuente: Diario Los Andes. 12 de noviembre de 1995 – Sec.2 – p. 5.

Otra serie de programas (Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil, Juventud Solidaria, Animadores Comunitarios, la línea de Financiamiento del Fondo de Inversión y Desarrollo Social de Proyectos de Desarrollo Juvenil, Programa Federal de la Militancia Social -PROFEMISO-) se implementaron para promover la inserción comunitaria de los jóvenes a través de la formación de líderes y del fomento de la organización juvenil. Estas acciones, que surgen a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, tienen ya un contexto de destrucción del tejido social y buscan, a través de la militancia política y social, promover la inserción social de los jóvenes en los ámbitos comunitarios mediante tareas de promoción comunitaria y la elaboración y ejecución de proyectos que abordaran problemas de la comunidad de pertenencia. Algunas comenzaron a funcionar antes de la creación del Consejo, tanto en el ámbito Nacional como provincial y con posterioridad se integran o coordinan acciones con él.

Tenían como objetivos declarados: 1) El fortalecimiento de los espacios de participación. 2) Asistencia técnica. 3) Promover iniciativas surgidas de los jóvenes que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los grupos y de las comunidades a las que pertenecen. 4) Promover la autogestión de los grupos y la creatividad en las búsquedas de soluciones a sus necesidades y las de su comunidad. 5) Lograr la contención de los jóvenes en el marco de su comunidad y con el apoyo de sus iguales. 6) Contribuir a la integración de jóvenes de diferentes sectores sociales. 7) Fortalecer institucionalmente a las entidades que agrupan a los jóvenes desde la militancia social.

Con la conciencia y el corazón...

El compromiso de ser solidarios

El programa Juventud Solidaria trabaja desde 1993 en los sectores más carenciados de la provincia, con jóvenes de 13 a 29 años. Actualmente comprende 2.500 jóvenes distribuidos en el Gran Mendoza, Luján, Maipú, y toda la zona Este y Norte de la provincia. Está previsto para este año llegar al resto de los departamentos en el sur.

Estar en la calle puede resultar, para muchos adolescentes una alternativa más en su estilo de vida, e integrarlos en un programa de acción comunitaria, puede resultar a veces una tarea difícil.

Según los encargados de Juventud Solidaria, el nivel de participación que tienen los jóvenes en el programa es bastante bajo sobre el total de la población. "Hay barrios en los que te encontrás con 200 jóvenes y nuestros grupos están trabajando sólo con 20 ó 30. Como se proponen actividades solidarias, no todos tienen ese interés común", comentó Estela Maris Garín, una de las responsables.

La propuesta planteada hace referencia a un voluntariado social pleno. Los que participen tienen que tener una finalidad en común. "El programa tiene como objetivo sacar a esos chicos "que están en las esquinas y tratar de hacer que ocupen ese tiempo libre en algo que sea más productivo".

La educación

En muchos casos la escuela actúa como espacio de contención para chicos que viven en situación de indigencia. Sin embargo quienes trabajan sobre el terreno aseguran que los adolescentes consideran al colegio como a un lugar de convivencia con grupos de su misma edad. No hay una identificación con los contenidos suministrados.

"De los jóvenes con los que estamos trabajando -comentaron en el Consejo de la Juventud- casi el 100 % ha terminado la primaria. El 50% comenzó el nivel medio. Y del total de los jóvenes, sólo podemos decir que el 30% llegó a concluirlo. Si habláramos del gran Mendoza podríamos decir que sólo el 15% terminó la secundaria".

Sin embargo, hay algunos sectores en los barrios, en los que los chicos manifiestan sus intenciones de seguir estudiando en el nivel medio, e inclusive la universidad, pero las condiciones económico-sociales no se lo permiten.

"En estos grupos los que terminan la primaria consideran este logro como un triunfo. En un contexto tan condicionado como el que están, terminar el primer nivel ya es algo muy importante. Es estar igual que todos".

La salud

Generalmente en estos sectores no se da un seguimiento profundo de las enfermedades que se presentan. Aunque la asistencia sanitaria se efectiviza con la presencia de un centro de salud, la gente no se siente identificada con la institución.

En los jóvenes, la problemática de las adolescentes embarazadas merece una atención especial -sin desmerecer la importancia de otras afecciones- para los responsables del programa. Los casos son variados y pueden comenzar con jóvenes de 11 años de edad. Sin embargo, la mayor cantidad de casos se registran entre los 14 y los 16 años. "En estos sectores se

La idea de Juventud Solidaria es que a partir de los mismos grupos se generen proyectos con proyección a futuro.

Vivir al día

La mayoría de los chicos hacen "changas" o son desocupados. En un grupo de 20 personas puede suceder que todos se dediquen a un trabajo temporal. La mayoría tiene necesidad de buscar una ocupación y eso los obliga a veces a dejar los estudios.

Aunque en Mendoza no constituye la principal causa de abandono escolar, la mayoría recibe naturalmente la necesidad de trabajar. En estos casos, las familias dejan de ser contenedoras para pasar a ser proveedoras, donde todos los integrantes deben aportar algo.

Generalmente las expectativas son a corto plazo y no tienen que ver con sus deseos de superación como persona. Ese es la gran frustración que existe en esos sectores. La realidad condiciona y no deja ver nuevos horizontes.

da muy fuerte y muy naturalmente e tema del embarazo. A veces es una cuestión de herencia".

Juventud Solidaria apunta a realiza un seguimiento familiar y a que s asuman los roles correctamente, en las condiciones lo más armónicas posibles. Lo que se intenta hacer e que la adolescente sea asumida com mamá y los abuelos pasen a asumi su verdadero papel de abuelos.

Fuente: Diario Los Andes. 21 de abril de 1997 – Sec.2 – p. 13.

Aunque estos programas no estaban explícitamente orientados a conectar el ámbito educativo y el laboral, de hecho, en muchas oportunidades, se trabajaba sobre la retención o la reinserción al Sistema Educativo formal. Especialmente, en el caso de Juventud Solidaria.

Los **mecanismos de focalización** que se utilizaron fueron:

En el Programa de Asesoría de Centros de Estudiantes y en

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 305

VIVILA BIEN, se decidió centrar el trabajo en los dos últimos años de la enseñanza secundaria dependiente de la provincia en todo el territorio. Para acceder a las escuelas se coordinaron acciones con el Ministerio de Cultura y Educación y la DGE.

El Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil, ejecutado desde la Nación, trabajó con jóvenes de sectores sociales vulnerables, no sólo en referencia al estrato socioeconómico, sino también, con problemáticas de diversa índole y, además, participantes de alguna instancia de liderazgo de uniones vecinales, de asociaciones de estudiantes, de organizaciones no gubernamentales que tuviera un fin social, clubes, etc. La población objetivo no estaba definida de manera absolutamente clara. Los jóvenes eran identificados por los municipios.

Juventud Solidaria y Animadores Sociales Juveniles, se focalizó en grupos de jóvenes entre los quince y los veinticinco años de sectores con NBI y en situación de riesgo, de zonas rurales o urbanas, con más de un año de organización, surgida de manera espontánea, y que tuvieran de alguna manera contención organizacional comunitaria (que estuvieran vinculados o uniones vecinales cooperativas grupos de fomento clubes). Los grupos eran identificados por los municipios o los Consejos Sociales Municipales o interlocutores válidos de estos ámbitos y a través de una entrevista con los responsables del programa que verificaban si reunían los requisitos.

Con recursos nacionales y provinciales

Fueron entregados fondos para proyectos juveniles

Son más de cien mil pesos para 25 grupos que apoyarán a guarderías y asilos, brindarán capacitación, trabajarán en previsión de adicciones y construcción de redes de agua potable para su comunidad.

Agrupaciones de distintos departamentos de la provincia recibieron subsidios por un total de 105 mil pesos destinados a financiar proyectos a fin de solucionar los problemas de su comunidad.

A través de esta línea de "Desarrollo Juvenil", los 25 grupos participantes recibieron fondos para implementar los proyectos que elaboran a lo largo del año. Este programa es promovido por el Consejo Provincial de la Juventud y concentra recursos nacionales y provinciales.

Las propuestas se centraron en la construcción de la red de agua para el barrio Don Bosco, de El Borbollón; la instalación de una radio para una escuela en San Carlos; previsión de adicciones, capacitación laboral; apoyo escolar; infraestructura para guarderías, hogares de ancianos y huertas comunitarias, entre otros.

En la selección de los proyectos participaron el Consejo de la Juventud, un representante de los partidos políticos, uno de las organizaciones no gubernamentales y uno de los municipios.

Además, los jóvenes recibieron un manual para asentar sus gastos y actividades del día, supervisados por el equipo técnico del FIDES y del Consejo.

A los veinticinco proyectos seleccionados, continuarán 32 más por un monto de 160 mil pesos en el marco del programa Animadores Comunitarios Juveniles.

La entrega de los fondos se llevó a cabo en un acto realizado en Casa de Gobierno, del que participaron el gobernador, Arturo Lafalla; el ministro de Desarrollo Social y Salud, Pablo Márquez; la subsecretaria de Desarrollo Social, María Inés Abrille de Vollmer; el vicepresidente de la Fundación de la Universidad Nacional de Cuyo, Walter Brottier, y los representantes de los grupos beneficiados.

El gobernador Lafalla participó de la entrega de subsidios a representantes de organizaciones sociales.

Fuente: Diario Los Andes. 10 de noviembre de 1997 – Sec.2 – p. 10.

La línea de Financiamiento Desarrollo Juvenil del Fondo de Inversión y Desarrollo Social de Proyectos buscaba grupos de jóvenes de 15 a 29 años pertenecientes a poblaciones con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), a Organizaciones No Gubernamentales, a los Consejos Municipales de jóvenes o simplemente grupos informales, lo que abarcaba tanto a sectores vulnerables como a la clase media. El mecanismo de selección era la presentación espontánea de los grupos en un concurso público.

Por su parte, PROFEMISO, de origen nacional ejecutado por la provincia, trabajaba identificando a los adolescentes y jóvenes destinatarios de las acciones y a los 144 (ciento cuarenta y cuatro) jóvenes "preventores", conjuntamente con los partidos políticos, los municipios, las iglesias y las ONG's en cada departamento de la provincia. Las características eran definidas en términos muy amplios: jóvenes en situación de riesgo en relación a las adicciones, el SIDA y el alcoholismo. Las **estrategias de intervención** consistían, básicamente, en recorrer las escuelas para incentivar la formación de centros de estudiantes, organizar concursos, charlas de reflexión y debates sobre el tema medioambiental y, fuera del ámbito educativo, apoyar los procesos de consolidación y contención de los grupos de jóvenes ya organizados e incentivar la conformación de nuevos grupos con la capacitación, el financiamiento de proyectos comunitarios, el acompañamiento en la ejecución y el otorgamiento de becas para trabajar en campañas de prevención en la población juvenil.

Sobre la duración que tuvieron las intervenciones reseñadas podemos decir que el Programa de Asesoría de Centros de Estudiantes funcionó entre 1989 y 1991, VIVILA BIEN entre 1992 y 1995, Juventud Solidaria, Animadores Juveniles y el Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil se ejecutaron entre 1993 y 1999, contando en ese lapso períodos de ejecución puramente desde la órbita de la Nación luego la formulación provincial de programa y una etapa de ejecución conjunta. PROFEMISO entre 1997 y 1999 y la línea de Financiamiento del Fondo de Inversión y Desarrollo Social de Proyectos de Desarrollo Juvenil tuvo tres convocatorias 1997,1998 y 1999.[III]

Por otra parte, la articulación con diversos actores fue bastante marcada aunque circunscripta al ámbito gubernamental, universitario y de las organizaciones civiles. Se coordinaban acciones con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, con el Consejo Provincial de la Juventud, con el FIDES, con el Plan Provincial de Drogadependencia con la Dirección de Deportes y la Dirección de Cultura, con el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia, con la Universidad Nacional de Cuyo, con el Cricyt, con la Universidad de Mendoza, las Direcciones de Medio Ambiente de los Municipios, con los Consejos de Juventud municipales, los Consejos Sociales Departamentales, y diversas Ong´s de la provincia y en el ámbito nacional con la Secretaría de Desarrollo Social y con el Ministerio del Interior.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 306

En cuanto a la **forma institucional** que adoptaron las intervenciones, podemos decir que fue bastante variada. Existieron estrategias de tercerización y de formulación de proyectos puntuales, aunque predominó la creación de programas con su estructura propia. La tercerización se utilizó, especialmente, porque con los grupos juveniles se buscaba, por una parte, minimizar prácticas de tipo clientelísticas en la evaluación de proyectos y en la administración de los fondos contratando organizaciones ligadas a la universidad y, por la otra, salvar obstáculos legales para el financiamiento de grupos sin personería jurídica. La creación de programas obedecía a la necesidad de ocupar espacios en la administración pública. La formulación de proyectos se utilizaba para acciones acotadas en el tiempo que no comprometía a largo plazo recursos financieros ni generaba relaciones laborales estables con el Estado. Este híbrido de formas institucionales está relacionado con la dinámica interna de este subcampo marcada fuertemente por un estilo de gestión en el que prima la política tal como veremos más adelante.

Consejo de la Juventud

Guaymallén. El Consejo de la Juventud, dependiente de este municipio, continúa desarrollando el "Programa Federal de Militancia Social", destinado a capacitar a personas a las que se las denomina "preventores de la salud".

Tienen a su cargo la misión de distribuir folletería, material, videos y dictar charlas sobre prevención de diversas adicciones y de enfermedades como el sida.

Las reuniones se realizan en los domicilios que fijan los interesados, después de ser convocados por los dirigentes comunitarios.

Este programa ha tenido una indiscutible aceptación, en los distritos sectores, habiéndose sumado alrededor de 700 adolescentes de todos los distritos del departamento.

Fuente: Diario Los Andes. 12 de febrero de 1997 – Sec.2 – p. 11.

La información que hemos podido recabar para describir con qué recursos se implementaron estos programas resulta bastante imprecisa en relación con los montos efectivamente invertidos, no así en cuanto al origen del financiamiento. La mayoría de las acciones se financiaron con presupuesto proveniente de rentas generales de la provincia, especialmente recursos humanos, movilidad y gastos operativos de las estructuras creadas. Esta fue la situación del Programa de Asesoría de Centros de Estudiantes, VIVILA BIEN, Juventud Solidaria, Animadores Comunitarios y la línea de Financiamiento del Fondo de Inversión y Desarrollo Social de Proyectos de Desarrollo Juvenil. El financiamiento para la ejecución de los proyectos y de las campañas preventivas incluyó también fondos provenientes de los presupuestos de los programas nacionales: Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil y PROFEMISO.[IV]

En cuanto al grado de **complementariedad** e **integralidad** que tenían las estrategias utilizadas, podemos decir que, al igual que la mayoría de las experiencias en políticas de juventud en nuestro país, las acciones ejecutadas distaban mucho de contar con estas dos características. Aunque la articulación entre diversos actores, fundamentalmente públicos, es un aspecto presente de manera importante, como así también, la ejecución de diversas estrategias de intervención, estos dos aspectos no se conjugaron para trabajar de manera simultánea las problemáticas juveniles, sino que se articulaba entre diversos actores para la ejecución puntual de las acciones. Es decir, la diversidad de formas de acción no se relacionaban entre sí y, además, se focalizaban en diversas poblaciones.

Con esta observación, no buscamos restar importancia a las acciones de empoderamiento de los jóvenes y de sus organizaciones o modalidades organizativas, por el contrario, creemos que la participación juvenil resulta un factor clave y relevante para el desarrollo de sociedades más democráticas.

En este sentido, el diseño e implementación de ámbitos de formación y capacitación, de impulso al desarrollo del asociacionismo y el estímulo a iniciativas diversas que promuevan a los jóvenes en modelos auténticamente participativos resultan sumamente pertinentes para estos grupos poblacionales. De hecho, consideramos que tanto la sociedad como el Estado, pueden y deben aportar en este tipo de estrategias de manera complementaria, ya que las prácticas de participación social y política resulta un bien sustancial para el futuro de nuestras sociedades y que, dada nuestra historia reciente, no puede ser librado a las dinámicas culturales caracterizadas, en la actualidad, por el empuje hacia el repliegue en las individualidades.

Es de resaltar el aporte que estas acciones hicieron a la promoción de la integración de los jóvenes, en particular, recuperando el ámbito de lo local, como espacio propicio para la participación. Sin embargo, resulta deseable que este tipo de acciones se articulen efectivamente con programas acordes a la consecución de los proyectos vitales de los y las jóvenes; que consideren los problemas de acceso a la educación e inserción laboral, segmentación en los servicios de educación, salud, recreación y esparcimiento; la aguda segregación residencial en las grandes ciudades; la vivienda, cuyo acceso constituye un nódulo central en los proyectos de emancipación y autonomía juvenil además de su participación ciudadana.

CUADRO Nº 14: Políticas Educativas: Síntesis Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación, Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad.

POLÍTICAS EDUCATIVAS	Dependencia	Objetivos	Población objetivo	Modalidad de presta-	Mecanismos de focalización	Estrategias de intervención	Duración	Forma institucional	Articulación	Complementariedad e Integralidad
Reforma Institucional de Educación Media	Gobierno de Mendoza-Ministerio de Educación y Cultura	Democratizar los estilos de gestión al interior del Sistema Educativo.	Escuelas de nivel primario y medio dependientes de la Provincia.	Todas las escuelas provinciales (Universal)	No existieron	Delegación de funciones desde el nivel de la supervisión hacia las escuelas y desde el nivel central de la conducción hacia los supervisores.	1987-1992	Organismo público Provincial (Direcciones, Subdirecciones, etc. y cargos docentes en el Sistema Educativo)	Escasos niveles de articulación.	El Sistema Educativo es el ámbito gubernamental que más avanza en este sentido
Fondo Fijo		Introducir prácticas de autogestión en las escuelas.				Asignación de recursos económicos con administración de los establecimientos educativos.	desde 1987			
Proyectos Institucionales		Introducir prácticas de autogestión en las escuelas. Democratizar los estilos de gestión al interior de la escuela y las relaciones con la comunidad.				Implementación de Proyectos Institucionales en los establecimientos educativos.	1987-1991*			
Reforma Curricular de Educación Media		Democratizar y mejorar la calidad de los contenidos de la enseñanza.				Ordenamiento de planes de estudios y programas y renovación curricular.	1987-1999**			
ción y Producción		Legitimar y ampliar la participación de la comunidad educativa en los asuntos escolares.		Focalizada	Participación voluntaria	Formar en todos los establecimientos ámbitos de participación entre los diversos actores de la comunidad educativa.	1987-1991			
Proyecto Escuela Creativa	Dirección General de Escuelas	Descentralizar el análisis y la toma de decisiones de los establecimientos educativos para la formulación, desarrollo y evaluación de proyectos educativos referidos a los aspectos pedagógicos y a la vinculación con la comunidad.			Financiamiento por Proyectos	Financiar proyectos que propusieran actividades innovadoras y nuevos estilos de gestión para trabajar los aprendizajes tendiendo a lograr resultados equivalentes en contextos diversos.	1992-1999			
Plan EMETA (Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico-Agropecuaria)		Transformar a las escuelas en palancas del desarrollo local.	Escuelas provinciales, rurales, de nivel medio, modalidad técnico agraria o agrotécnica.	Focalizada	Tres escuelas de los departamentos de Guaymallén (Bermejo) y San Rafael (Real del Padre y La Llave).	Mejora de la infraestructura y el equipamiento, capacitación docente y cambios en la organización curricular e institucional.	1988-1994		Algún nivel de articulación entre diversos actores públicos.	

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 307

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 308

POLÍTICAS EDUCATIVAS	Dependencia	Objetivos	Población objetivo	Modalidad de prestación	Mecanismos de focalización	Estrategias de intervención	Duración	Forma institucional	Articulación	Complementariedad e Integralidad
Centros Regionales de Educación Tecnológica	Dirección General de Escuelas	Atender las demandas de capacitación de los docentes del Sistema Educativo y de otros grupos poblacionales que demandaran reconversión y actualización, ya fueran empleadores u organismos que nuclearan a los trabajadores.	Dos centros en Guaymallén y San Rafael	Focalizada	No existieron	Equipar establecimientos educacionales con alta tecnología.	s/d	Organismo público Provincial (Direcciones, Subdirecciones, etc. y cargos docentes en el Sistema Educativo)	Algún nivel de articulación entre diversos actores públicos.	El Sistema Educativo es el ámbito gubernamental que más avanza en este sentido
El impulso a las Pasantías y Difusión del Programa de Crédito Fiscal	Gobierno de Mendoza- Ministerio de Educación y Cultura	Vincular a las escuelas de nivel medio con el ámbito del trabajo.	Escuelas de nivel medio dependientes de la Provincia.	Todas las escuelas provinciales (Universal)	Participación voluntaria	Difundir las escasas experiencias de pasantías en el sistema educativo y el uso del Crédito Fiscal.	desde 1987			
ITU (Instituto Tecnológico Universitario)	Universidad Nacional de Cuyo, Organizaciones empresariales, Gobierno Provincial	Ofertar carreras tecnológicas universitarias, cortas e intensivas, de rápida inserción laboral, educación continua, capacitación a personal de empresas, actividades de investigación y desarrollo, diseño de materiales educativos, asesoramiento y servicios a instituciones públicas y privadas.	Jóvenes con nivel medio, personal de empresas, instituciones públicas y privadas	Universal	No existen	Contribuir con el financiamiento de esta oferta educativa.	desde 1994	Fundación	Importantes niveles de articulación entre diversos actores públicos y privados.	
Reforma curricular de Educación de Adultos	Gobierno de Mendoza- Ministerio de Educación y Cultura - DGE- Dirección de Educación Permanente	Elaborar un diseño curricular destinado a la población que accede al servicio	Jóvenes y adultos incluidos en los establecimientos de la Dirección de Educación Permanente	Todas las escuelas provinciales (Universal)		Revisión de los programas. Elaboración del primer diseño curricular de educación de adultos.	1992 - 1999***	Organismo público Provincial (Direcciones, Subdirecciones, etc. y cargos docentes en el Sistema Educativo)	Algunos niveles de articulación entre diversos actores públicos.	
Formación docente para Educación de Adultos		Evitar la infantilización de la relación pedagógica y capacitar a los docente en Educación para Adultos.				Creación de la carrera de maestro de adultos en convenio con la Universidad Nacional de Cuyo.	1987-1995			
Organización institucional de Educación de Adultos		Dotar de un perfil organizativo y legal propio a la Educación Básica de Adultos y ampliar la cobertura.				Adecuar la oferta a las características propias de la población que accede a estos servicios y articularlos entre sí, de manera que a la educación básica se le sumara alguna alternativa de capacitación laboral. Presentación de proyectos de articulación con el mundo del trabajo por parte de los centros de educación básica. Puesta en marcha del sistema semi-presencial y radial. Acciones de articulación.	1989-1999		Importantes niveles de articulación entre diversos actores públicos y algunos privados.	

* Esta estrategia continua con Escuela Creativa

** Los Diseños curriculares elaborados entre 1987 y 1991 continúan vigentes incluso luego de la Sanción de la Ley Federal porque hasta 1999 la provincia no implementó nuevos diseños curriculares para el nivel polimodal.

*** Existieron dos etapas en las reformas curriculares, marcadas por el traspaso que finaliza en 1993 de los servicios desde la Nación. La primera centrada en Educación básica y la segunda abarcando la capacitación laboral.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 309

1.2. Políticas Educativas

Este segundo tipo de políticas engloba las acciones que se generaron a partir del Ministerio de Educación y Cultura o de la Dirección General de Escuelas, se enfocaron en los diferentes niveles del Sistema Educativo y de alguna manera se relacionaron con la temática educación y trabajo.

Durante el período de estudio coexistieron diversos organismos encargados del gobierno de la educación. Entre 1987 y 1991 la bicefalia entre el Ministerio de Cultura y Educación y la Dirección General de Escuelas se resolvió con la conformación de un equipo de gestión que funcionaba bajo la coordinación política de la Ministro. En 1992 el Poder Ejecutivo modificó la estructura ministerial y la Dirección General de Escuelas, con rango ministerial, se convirtió en el organismo encargado de la administración de la educación de todos los niveles y el Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología diseñaría las reformas estructurales a mediano plazo. Este esquema de funcionamiento no se llevó a la práctica, la superposición con la Dirección de Planeamiento generó fuertes resistencias. Hasta finalizar la Gestión de Lafalla las autoridades de la Dirección General de Escuelas se ocuparon de la planificación, puesta en marcha de las reformas y de la administración de la educación provincial. Utilizaremos el término esfera educativa para referirnos a los funcionarios de estos organismos. Pueden distinguirse claramente dos etapas. La primera alcanza las transformaciones de la educación secundaria, de capacitación laboral y de adultos puestas en marcha en la primera mitad de la década y, la segunda, la reforma implementada a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación donde el tipo de acciones que nos interesa tuvo una presencia menos abarcativa.

Como ya hemos anotado, los primeros años de la década de los noventa estuvieron marcados por la recuperación de la democracia, situación que también guió las transformaciones que se encararon en la reforma de la educación secundaria y de la educación de adultos. La preocupación fundamental fue entonces, tal como nos expresara un alto funcionario de la época, implementar acciones que contribuyeran a transformar las relaciones heredadas de la dictadura, al interior de la escuela y entre ésta y la comunidad.

Por tanto, el **objetivo** de la reforma fue democratizar los estilos de gestión al interior del Sistema Educativo, los contenidos de la enseñanza y las relaciones de la escuela con la comunidad.

Se utilizaron como **estrategias de intervención** la reforma institucional y la reforma curricular.[V] La primera obedecía, como veremos más adelante, a fuertes preocupaciones por la participación, descentralización y concertación entre los actores de la comunidad educativa, temas centrales del debate en los equipos de gestión de toda la década.

La segunda se inició en 1987 con un proceso de reforma de los planes de estudio del Nivel Medio. Esta decisión instauró una dinámica de renovación curricular permanente que va a caracterizar a la década ya que continuaba las transformaciones encaradas por el anterior gobierno provincial en el Nivel Primario. Esta reforma también buscaba ordenar la heterogeneidad de planes de estudios y programas existentes en las 72 escuelas secundarias dependientes del gobierno provincial[335] y el mejoramiento de la calidad de los servicios.[336]

En relación al mundo del trabajo podemos marcar algunos aspectos de la política implementada.

Como mencionamos, esta reforma se **focalizaba** en las escuelas de Nivel Medio dependientes de la Provincia.[VI] Muchos de esos establecimientos fueron creados respondiendo a demandas de la comunidad para ofrecer salidas laborales pos-primarias que con el tiempo fueron jerarquizándose y para formar recursos humanos en las actividades económicas regionales por lo que implicaban demandas concretas en relación con la esfera del trabajo y la producción.[337] Tanto en los documentos oficiales como en los relatos de nuestros entrevistados aparece esta característica con una fuerte impronta. Pues bien, esta cercanía de la órbita provincial a la población, en relación con la nacional, la hacía permeable a las demandas y a organizar modalidades no previstas por las escuelas nacionales, pero también la hacia blanco de los reclamos en la desarticulación entre la escuela y los requerimientos sociales, culturales y económicos de la región.

Aquella desarticulación formaba parte de los déficit diagnosticados y era objeto de la reforma, al menos de manera declarada, lo cual puede advertirse en los siguientes párrafos:

"- *Vacíos importantes en la oferta educativa, ya que los planes de estudio no incluyen, por lo general, la dimensión formativa del trabajo y la iniciación en la tecnología; tampoco ofrecen espacios para la expresión y la creatividad, o para la orientación del alumno, aspectos indispensables para la formación integral del adolescente.*

- Desvinculación de la teoría y la práctica. En general, las modalidades postulan una formación casi exclusivamente teórica. La formación práctica se atiende sólo en algunas carreras, en el espacio del taller o la práctica profesional y en el tramo final de los estudios.

- Inadecuada inserción de la escuela en su contexto regional. La escuela secundaria se encuentra poco vinculada a la comunidad en la que está inserta, no adecua la oferta educativa a las demandas sociales, culturales y económicas de la región, ni incorpora aportes de la comunidad a su propia dinámica."[338]

Puntualmente, en relación al mundo del trabajo en los siguientes párrafos seleccionados de los documentos de la época puede advertirse cuales fueron los resultados previstos de esta reforma: [339]

"Articula el ciclo superior con el nivel terciario y el mundo del trabajo a través de su propia propuesta de aprendizaje, del

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 310

enfoque y los propósitos que orienten la selección de objetivos y contenidos dentro de las áreas del ciclo superior, que apuntan a una formación de las capacidades y habilidades de operación intelectual, y de la capacitación específica del ciclo, que prevé experiencias de conocimiento teórico-prácticas diversas tanto en el ámbito institucional como en el propio ámbito laboral de la comunidad local. [..].

Elimina el magisterio del nivel secundario y reorganiza las modalidades existentes, determinando tres básicas con diversas orientaciones y especializaciones, que responden a perfiles claramente definidos, a las posibilidades institucionales y a las necesidades laborales de la región. [..].

Define los títulos en función de las competencias que otorgan y los jerarquiza según el tipo de formación de cada modalidad. [..].

Permite la incorporación al ámbito institucional de la problemática económico-laboral de la región en la que se inserta la escuela y organiza su faz productiva teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades locales como los proyectos de desarrollo regionales."

Es así que, tanto en el diagnóstico como en los objetivos planteados está presente la preocupación por la articulación entre educación y trabajo, pero el lugar efectivo que ocupó en las estrategias de intervención fue bastante menor y mucho menores aún fueron las concreciones logradas. Un contexto en el cual aún no emergían los problemas de desempleo, se refleja en el tratamiento general que se le da en los hechos, en esta reforma, a la relación con mundo del trabajo y la producción. Esta situación es reconocida por los documentos oficiales[340] y también por nuestros entrevistados. A ello debe sumársele la convicción de que una buena enseñanza de los contenidos generales es el aporte fundamental que la educación debe hacer en relación con la inserción laboral, lo que contribuye a comprender el énfasis puesto en los niveles básicos.

Para responder a esos objetivos, además de la reforma curricular, el resto de las **estrategias** implementadas[341] fueron, el Plan EMETA (Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico-Agropecuaria), el impulso a las Pasantías, la participación en el ITU (Instituto Tecnológico Universitario), los Centros Regionales de Educación Tecnológica y la difusión del Programa de Crédito Fiscal.

A principios de los noventa se comienza con el Plan EMETA.[342] Él estaba **focalizado** en la educación rural de nivel medio en las escuelas que tenían la modalidad técnico agraria o agrotécnica dependientes del gobierno provincial. Continuaba la lógica del Plan EMER (Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural), implementado hasta los últimos años de la década de los `80, focalizado en el nivel primario de la educación rural que en Mendoza tuvo existencia sólo en el departamento de Santa Rosa. Este Plan implicaba acciones para mejorar la infraestructura y el equipamiento, la capacitación docente y procuraba cambios en la organización curricular e institucional.

El **objetivo** era que las escuelas se transformaran en palancas del desarrollo local trabajando con los productores y los pobladores de la zona, no sólo con los alumnos regulares de la escuela y formando técnicos del nivel medio en ramas y especialidades relacionadas con la producción local y impactar en la comunidad a través de su estructura productiva. Liderar de alguna manera la innovación tecnológica y el impulso en la organización de la economía local.

Esta estrategia sólo abarcó a tres escuelas en toda la provincia ubicadas en los departamentos de Guaymallén (Bermejo) y San Rafael (Real del Padre y La Llave).

Los Centros regionales eran establecimientos con alta tecnología distribuidos territorialmente y financiados por el Estado Nacional a través del INET, destinados a atender las demandas del Sistema Educativo a través de la capacitación de docentes como a otros grupos poblacionales que demandaran reconversión y actualización, ya fueran empleadores u organismos que nuclearan a los trabajadores. Un aspectos importante fue que preveían una variedad de ofertas: la obtención del título de técnico de nivel medio y certificaciones de las capacitaciones recibidas. Pero también se pusieron en marcha sólo en dos departamentos: Guaymallén y San Rafael.

Por otra parte, se comenzó a difundir la utilización del Crédito Fiscal como instrumento destinado a financiar capacitación de recursos humanos y adquisición de equipamiento para establecimientos educativos, a través de proyectos que vincularan educación y trabajo. Paulatinamente, las pasantías se fueron extendiendo hacia el resto de las escuelas de la Provincia.[VII]

Otra expresión importante de la preocupación por la articulación con el mundo productivo, aunque ya no en el marco de la reforma del nivel medio, fue la participación del Gobierno Provincial en la planificación del ITU. Este Instituto se concibe a principios de los `90 y participan la Universidad Nacional de Cuyo y las organizaciones empresariales junto con el Gobierno Provincial. En 1994, el Instituto Tecnológico Universitario, se concreta y ofrece carreras tecnológicas universitarias, cortas e intensivas, de rápida inserción laboral. Las ofertas se implementan a partir de demandas laborales concretas y articulan los intereses sectoriales del Gobierno de la Provincia, la Universidad Nacional de Cuyo, los Municipios y las Empresas de la región. A estos servicios educativos formales de carreras cortas de nivel superior, vinculados estrechamente con los sectores productivos y de servicio, se le suman otros de educación continua, capacitación a personal de empresas, actividades de investigación y desarrollo, diseño de materiales educativos, asesoramiento y servicios a instituciones públicas y privadas, entre otros.[VIII] Gobierno de Mendoza aporta soporte financiero a los salarios docentes y orientación del desarrollo.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 311

A partir de 1995, el foco de la política educativa estuvo puesto en la implementación de los cambios acordados en el Consejo Federal de Educación para la EGB e implicó la circunscripción, de las acciones destinadas a la articulación entre el Sistema Educativo y el Sistema Productivo, al espacio de la Educación de Adultos y al de la Formación de los docentes de nivel terciario dependiente de la Dirección de Educación Superior. Nos enfocaremos sólo en el primero de ellos.

Ya a finales de los `80, de manera simultánea a la reforma del Nivel Medio, se había encarado la implementación de algunas políticas para la Educación de Adultos. En 1988, se creó la Dirección de Educación Permanente que en los primero años de los '90 tenía bajo su órbita alrededor de 48 Centros de Educación Básica de Adultos (CEBA) (llamados en esa época escuelas de capacitación laboral, antiguas Escuelas de Hogar y Arte femenino). La corta existencia de la Dirección implicaba que esta modalidad educativa no tuviera, con anterioridad, normativa ni una política educativa propia.

Entonces, la primera gestión de la década se puso como **objetivo** darle un perfil organizativo y legal a la educación básica de adultos que contemplara sus particularidades. Tres fueron las acciones encaradas para este sector del Sistema Educativo: la reforma curricular, la formación docente y la organización institucional. Hasta ese momento, los CEBA, no contaban con un diseño curricular propio y se manejaban con el diseño de la educación primaria común y el servicio era brindado por maestros que venían de la educación de niños. Las autoridades consideraban que esta situación llevaba a infantilizar la relación pedagógica. Además, consideraron que no bastaba con que los contenidos y la formación del docente fueran distintos sino que había que desarrollar un modelo organizativo distinto que contemplara las características propias de la población que accedía a estos servicios y, que además, permitiera articularlos entre sí, de manera que a la educación básica se le sumara alguna alternativa de capacitación laboral.

Esta intencionalidad en la política implementada, de crear un lugar para la Educación de Adultos en la Estructura burocrática del Sistema Educativo, aparece marcada por nuestros entrevistados. La siguiente frase, de una alta funcionaria del área, grafica claramente este punto: *"[..] la educación permanente como te digo en principio era como un apéndice del sistema dentro de la política general de la Dirección General de Escuelas, con la aspiración de darle un lugar."*

Las **estrategias de intervención** adoptadas incluyeron la revisión de los programas, armar el primer diseño curricular de Educación de Adultos y la creación de la carrera de maestro de adultos en convenio con la Universidad Nacional de Cuyo. En cuanto a la reforma institucional, se comienzan a pensar nuevas formas organizativas, a partir de la introducción del área productiva en la reforma curricular, y se conforma un área encargada de la capacitación para el trabajo en la Dirección de Educación Permanente. Desde allí, se implementa un sistema de presentación de proyectos de articulación con el mundo del trabajo por parte de los Centros de Educación Básica.

En 1992, con la transferencia de otros ámbitos de capacitación para el trabajo de educación de adultos y de educación media que existían en la provincia, pero que hasta ese momento dependían de la Nación, (como los DINEA y Centros de Educación Básica que dependían del Ejército, los Centros de Formación Profesional que dependían del CONET, las Misiones de Cultura Rural y Doméstica, etc.); a partir de un diagnóstico de la situación de la Educación Básica de Adultos y de la Capacitación Laboral en el que se constata un heterogéneo universo de modalidades bajo la órbita provincial, se adoptaron los siguientes objetivos: revisar el diseño curricular, ampliar la cobertura de la Educación Básica y potenciar la articulación entre los distintos componentes del sistema y con el mundo productivo y la comunidad.

Para esto se reestructuró la Dirección de Educación Permanente, creándose tres Subdirecciones, la de Educación Básica y Capacitación para el Trabajo, de Educación Media y la de Desarrollo Socio-educativo y Relaciones Interinstitucionales. Para aumentar la cobertura, se partió de una dinámica, durante 1992, de consulta a directores y docentes; y de la capacitación y la elaboración de materiales semi-presenciales, en 1993 y 1994, con el asesoramiento de UNESCO, PREALC y la Universidad Pedagógica de Colombia; y se implementó, a partir de 1995, el Programa "Mendoza Aprende" que introdujo la modalidad semipresencial y la articulación fuerte con instituciones de la comunidad. Con la articulación se buscaba que la Educación de Adultos fuera a la gente.

En referencia a los niveles de **articulación** de las acciones que hemos descrito en el marco de las políticas Educativas, podemos decir que, en las implementadas en el Nivel Medio común, si excluimos las relaciones que con la incorporación de las pasantías fueron generando algunas escuelas con el sector empresarial, son pocas las experiencias de articulación que pueden mencionarse. Concretamente, ellas fueron las vinculaciones a partir del Plan EMETA y la coordinación que existió con el Programa Empresa Joven que analizaremos en el próximo apartado. Por el contrario, en el marco de una fuerte preocupación por la articulación en Educación de Adultos, evidenciada en las entrevistas, se coordinaron acciones con una variedad importante de actores, entre ellos municipalidades, organismos nacionales, iglesias, uniones vecinales, organizaciones civiles, gremios, sindicatos, empresas y el ejército.

Acerca de las **formas institucionales** que adoptaron estas políticas, podemos decir que las intervenciones que hemos mencionado, mayoritariamente, generaron nuevas instancias en la estructura pública. Direcciones, Subdirecciones y cargos docentes en el Sistema Educativo. La tercerización no se utilizó y sólo en el caso del ITU se adoptó una forma mixta de participación con otros sectores. El ITU está a cargo de la Fundación Instituto Tecnológico Universitario, cuyos fundadores son el Gobierno de la Provincia de Mendoza, la Universidad Nacional

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 312

de Cuyo (UNC) y su Fundación, FUNC (Fundación de la Universidad Nacional de Cuyo), que participan en el Consejo de Administración junto a la (Unión comercial e Industrial de Mendoza), la FEM (Federación Empresaria de Mendoza), la Facultad Regional Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). El Gobierno de Mendoza aporta soporte financiero a los salarios docentes y orientación del desarrollo, la UNC y la UTN con la acreditación y articulación académica y la FUNC, la UCIM y la FEM aportan la vinculación con el sector productivo y de servicios. Estas modalidades están claramente marcadas por la larga historia del aparato burocrático educativo y, en los sectores que estamos analizando, no fueron sustancialmente modificadas a pesar de la primacía que fue asumiendo un estilo de gestión tecnocrático, no así en otros espacios donde la tercerización, el concurso por proyectos y las estructuras paralelas tuvieron amplia presencia.

Las referencias a la **duración** de estas acciones requieren un comentario especial. Una característica distintiva de las políticas educativas de Mendoza es la continuidad a lo largo de los tres gobiernos justicialistas, tanto de los equipos de trabajo como de las líneas de acción. Nos referiremos en profundidad a este punto más adelante, solo adelantaremos que la presencia de equipos de gestión que, más allá de sus conflictos internos y reacomodamientos, lideraron activamente las políticas durante toda la década le confiere grados de sustentabilidad que no alcanzaron las acciones ejecutadas desde otras órbitas del Gobierno Provincial o Nacional.

En cuanto a los recursos con que se implementaron las políticas descriptas en este punto, en términos relativos, la reforma del nivel medio encarada a principios de los `90 contó con un presupuesto exiguo. Muchos de nuestros informantes han coincidido en calificarla como voluntarista.

Las acciones implementadas hasta mediados de los `90, iniciativas netamente de la provincia, contaron con escasos recursos si se los compara con los niveles de inversión que se registran a partir de la reforma que impulsa el Gobierno de la Nación en todo el país y que vendrán a sumarse al compromiso, paulatinamente creciente hasta 1999, de fondos provinciales para la educación. Esta distinción en el origen de los fondos es importante para las estrategias que intentaban vincular educación y trabajo. En ellas los fondos no provenían de manera sustancial del presupuesto provincial, sino que se financiaban con recursos nacionales, salvo en el caso de la participación del Gobierno Provincial en los ITU.

Nos resta comentar qué grado de **complementariedad e integralidad** tuvieron estas estrategias. Pues bien, si nos referimos a combinar dinámicamente una articulación de respuestas para bordar diversos problemas de la población objetivo, debemos decir que, paralelamente, se implementaron una serie de programas compensatorios que tenían como objetivo contrarrestar las desigualdades, en términos de capital cultural y en cuanto a condiciones básicas de educabilidad, de los jóvenes insertos en el Sistema Educativo.[343] Comparativamente, el Sistema Educativo es el ámbito gubernamental que más avanza en este sentido. La implementación desde principios de los `90 de estrategias compensadoras que constituyeron antecedentes importantes en el país, como el PROMERE (Programa de Mejoramiento del Rendimiento Escolar)[IX] el SIPEC (Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa) Escuelas bajo Proyecto[X] y otras acciones que surgieron con los años como el programa de becas a estudiantes secundarios en 1997, es el reflejo de una clara posición del gobierno escolar sobre el papel de la escuela en la lucha contra la pobreza y al papel que ella juega en la educabilidad.[XI] En cuanto a la complementariedad también fueron varias las estrategias que se implementaron para cada uno de los objetivos planteados por el gobierno escolar. Ahora bien, esta situación favorable en términos relativos dista mucho de acercarse a los óptimos deseables.

Por otra parte, si bien, en cuanto a la diversidad de los actores involucrados, podemos decir que otros ámbitos gubernamentales articulan acciones con una variedad mayor de instituciones y otras dependencias oficiales, la gran magnitud de actores involucrados al interior del Sistema Educativo permite comprender la relativa suficiencia que él tiene en este sentido. Sin embargo, en referencia a las políticas de educación y trabajo esta es una marcada debilidad, que de ser subsanada potenciaría el avance que en términos relativos muestra el Sistema Educativo en cuanto a complementariedad e integralidad de sus acciones.

CUADRO Nº 15: Políticas de Juventud: Síntesis Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad.

POLÍTICAS DE JUVENTUD	Dependencia	Objetivos	Población objetivo	Modalidad de prestación	Mecanismos de focalización	Estrategias de intervención	Duración	Forma institucional	Articulación	Complementariedad e Integralidad
Programa de Asesoría de Centros de Estudiantes	Ministerio de Cultura y Educación.	Promover la creación de centros de estudiantes	Dos últimos años de la enseñanza secundaria	Todas las escuelas provinciales (Universal)	No existieron	Organizar espacios y actividades de participación de los estudiantes y de democratización de las prácticas al interior del Sistema Educativo.	1989-1991	Programa con mínima estructura propia y acción directa en las escuelas	Importantes niveles de articulación entre diversos actores públicos.	La diversidad de formas de acción no se relacionaban entre sí y se focalizaban en diversas poblaciones.
Concurso VIVILA BIEN	Ministerio de Medio Ambiente - Programa de Educación Ambiental	Lograr un cambio de conciencia en las generaciones venideras sobre el uso de los recursos naturales, involucrándolas en la construcción de un modelo de desarrollo sustentable		Focalizada	Escuelas dependientes de la Provincia	Charlas debates y concurso de proyectos sobre medio ambiente.	1992 -1995	Componente de Programa con equipo técnico propio y acción directa en las escuelas.		
Programa Desarrollo Juvenil	Presidencia de la Nación. Secretaría de Desarrollo Social.	Promover la inserción comunitaria de los jóvenes e incentivar la consolidación y la conformación de grupos juveniles	Jóvenes de sectores sociales vulnerables y participantes de alguna instancia de liderazgo de uniones vecinales, de asociaciones de estudiantes, de organizaciones no gubernamentales que tuviera un fin social, clubes, etc.	Focalizada	Los jóvenes eran identificados por los municipios.	Incentivar la consolidación y la conformación de grupos juveniles, a través de la capacitación, el financiamiento de proyectos comunitarios y el acompañamiento en la ejecución.	1993 - 1999	Programa Nacional con importante equipo técnico a nivel nacional. Primero con reducido equipo técnico contratado en la provincia y luego con tercerización de acciones a a través de ONG´s en el territorio provincial.		

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 313

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 314

POLÍTICAS DE JUVENTUD	Dependencia	Objetivos	Población objetivo	Modalidad de prestación	Mecanismos de focalización	Estrategias de intervención	Duración	Forma institucional	Articulación	Complementariedad e Integralidad
Juventud Solidaria y Animadores Comunitarios	Gobierno de Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud. Subsecretaría de Desarrollo Social-Consejo Provincial de la Juventud	Promover la inserción comunitaria de los jóvenes y apoyar los procesos de consolidación y contención de los grupos ya organizados e incentivar la conformación de nuevos grupos	Grupos de jóvenes entre 15 y 25 años de sectores con NBI y en situación de riesgo. Con más de un año de organización surgida de manera espontánea y alguna contención organizacional comunitaria.	Focalizada	Los grupos eran identificados por los municipios o los Consejos Sociales Municipales o interlocutores válidos de estos ámbitos y a través de una entrevista con los responsables del programa.	Capacitación, financiamiento de proyectos comunitarios y acompañamiento en la ejecución.	1993 - 1999	Programa Provincial con equipo técnico propio y acción directa en el territorio provincial.	Importantes niveles de articulación entre diversos actores públicos.	La diversidad de formas de acción no se relacionaban entre sí y se focalizaban en diversas poblaciones.
Línea de Financiamiento del FIDES Desarrollo Juvenil		Promover la inserción comunitaria de los jóvenes e incentivar la consolidación y la conformación de grupos juveniles	Grupos de jóvenes de 15 a 29 años pertenecientes a poblaciones con diversas carencias (NBI), a Organizaciones No Gubernamentales, a los Consejos Municipales de jóvenes o simplemente grupos informales, tanto de sectores vulnerables como de la clase media.	Focalizada	Presentación espontánea de los grupos en un concurso público.	Financiamiento de proyectos comunitarios y el acompañamiento en la ejecución.	1997-1999	Componente de Acción Provincial con reducido equipo técnico propio y con tercerización de acciones a a través de ONG´s en el territorio provincial.		
Programa Federal de Militancia Social (PROFEMISO)		Promover la inserción comunitaria de los jóvenes	Adolescentes y jóvenes	Focalizada	Identificación a los adolescentes y jóvenes "preventores" conjuntamente con los partidos políticos, los municipios, las iglesias y las ONG's	Capacitación en prevención de adicciones y problemáticas juveniles diversas y otorgamiento de becas para trabajar en campañas de prevención en la población juvenil.	1997-1999	Programa Nacional con importante equipo técnico a nivel nacional y reducido equipo técnico contratado en la provincia y acción en el territorio a través de los municipios.		

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 315

1.3. Políticasde Formación y Trabajo

Este tercer tipo de políticas aglutina programas o acciones de distintos organismos del Estado provincial o Nacional que buscaban explícitamente abordar la formación o capacitación y el trabajo, en algunos casos, teniendo como población objetivo a jóvenes de diversos sectores sociales y, en otros, a la población en general. Se describen tres programas: Empresa Joven y el Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral[XII] puestos en marcha por el gobierno provincial y Proyecto Joven por el gobierno nacional.

El Programa Empresa Joven[344] era un programa que tenía como **objetivo** acercar posibilidades de financiamiento, a través de los créditos provinciales, a los jóvenes que estaban en el último año del colegio secundario y que no estaban considerando continuar con los estudios. Se les ofrecía la posibilidad de proyectar un microemprendimiento. Básicamente, lo que buscaba el programa era educar para una nueva cultura del trabajo y la producción instalando en los jóvenes el concepto de "emprendedores". Se pretendía transformar las pautas culturales sobre el empleo desde un modelo de trayectoria laboral estable, en relación de dependencia, hacia uno que valorara el autoempleo. El objetivo último implicaba también introducir cambios en las escuelas de nivel medio para que incluyeran entre sus actividades contenidos básicos sobre organización empresarial y formulación de proyectos productivos.

Avance del programa "Empresa Joven"

Durante la reunión de prensa.

Fuente: Diario Los Andes. 3 de enero de 1989 – Sec.2 – p. 5.

El Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral[345] perseguía generar empleo a partir de la inversión pública provincial, municipal, de las características productivas locales y potenciar las capacidades de los beneficiarios a través de la capacitación. Los beneficiarios eran personas sin distinción de edad, desocupadas, que tuvieran hijos a cargo. El Programa se implementa hacia finales de la década para contener la creciente conflictividad social que generaba el problema de desempleo que diagnosticaban como producto de la crisis en la actividad industrial y las privatizaciones de empresas nacionales y de empresas provinciales.

Por su parte, los objetivos centrales de Proyecto Joven[346] estuvieron orientados a satisfacer dos demandas diferenciadas: la formación de mano de obra semicalificada, que permitiera responder a los requerimientos de empresas en proceso de reconversión, y el incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes con problemas de marginalidad socio-laboral y así resolver la problemática del desajuste entre oferta y demanda que afectaba en forma simultánea a ambos destinatarios del Programa.

En los tres programas los objetivos estaban claramente definidos.

Empresa Joven se **focalizó** en jóvenes que hubieran completado el Nivel Medio y no desearan continuar los estudios superiores y que se inscribieran voluntariamente. El Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral se destinó a personas desocupadas con hijos a cargo identificadas por los municipios. Por último, Proyecto Joven, apuntaba a jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos, desocupados, inactivos o subempleados que se encontraban fuera del sistema educativo o de formación, en algunos casos incluyendo a egresados de escuela media y en otros no. Y utilizó un mecanismo de autofocalización consistente en que la capacitación, por el nivel de calificación propuesto, por incluir una experiencia laboral corta y transitoria, y por el escaso monto del subsidio de manutención, sólo resultara atractiva para los jóvenes a los que se apuntaba. [347]

Afirmación del secretario nacional de Empleo

"En el corto plazo no se revertirá el desempleo"

Se refirió a la recientemente promulgada ley de accidentes de trabajo, indicando que se ha contemplado la conformación de un comité tripartito para su implementación.

Osvaldo Giordano se refirió a las actividades que desarrolla la Secretaría Nacional de Empleo y Formación Profesional y a los convenios que suscribió con el gobierno de Mendoza.

El secretario nacional de Empleo y Formación Profesional, Osvaldo Giordano, se refirió a las actividades que desarrolla ese organismo nacional y a los convenios que suscribió con el Gobierno de la Provincia. Además, hizo hincapié en la nueva ley de accidentes de trabajo, promulgada por el Gobierno Nacional, aunque aún resta su reglamentación.

Giordano concurrió a Los Andes junto con el director regional del Nuevo Cuyo del Ministerio de Trabajo, Miguel Cerutti; el coordinador regional del Proyecto Joven, Juan Estrella, y la jefa de la agencia Mendoza del Ministerio de Trabajo, Silvia Aragón. Giordano comenzó indicando que concurrió a la Provincia "para cumplir un conjunto de actividades.

Una es la referida a la firma de convenios con la Provincia. El primero sobre programas de empleo privados, por la suma de 1.500.000 pesos y el restante otro programa de 300.000 pesos. En el programa de empleo privado -dijo- es difícil establecer cuántos puestos de trabajo generará", aunque consideró que se trataría de unos 2.500 puestos de trabajo, de los cuales 2.100 corresponden al Preno.

Manifestó que también considerará el tema Proyecto Joven, que se está realizando en Mendoza, asegurando en este caso que "es la provincia donde mejor inserción ha tenido el proyecto, al punto de que al momento ya tenemos adjudicados 264 cursos, con un total de casi 5.000 jóvenes beneficiarios".

Fuente: Diario Los Andes. 7 de octubre de 1995 – Sec.1 – p.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 316

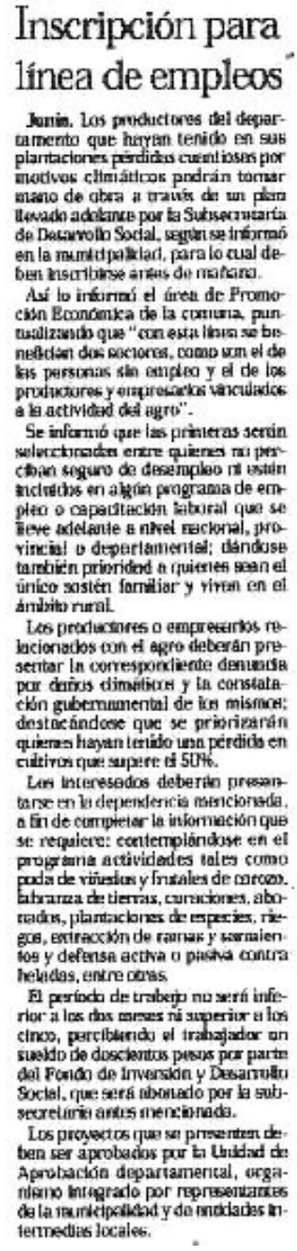
Las **estrategias de intervención** implementadas incluyeron diversas formas de relacionar capacitaciones específicas y actividades productivas o empleos en el sector público.

En el Programa Empresa Joven existió una etapa de difusión, una etapa de reclutamiento y finalmente una etapa de formulación y evaluación de proyectos. Concretamente, los grupos pasaban por un proceso de capacitación, luego de formulación y evaluación de proyectos, se definía la idea del proyecto, se presentaban las carpetas y se evaluaban y rankeaban de acuerdo a la rentabilidad y la viabilidad. Luego, se les otorgaba un crédito del Banco de Previsión Social o del Banco de Mendoza. Para los proyectos financiados había un programa de acompañamiento y tutoría. Las capacitaciones incluían formulación y evaluación de proyectos de inversión y, después, había un proceso colectivo de incorporación de conocimientos técnicos a través de una lista de contactos inteligentes en diversas instituciones asociadas a la producción como el INTA, el INTI y la Facultad de Ciencias Agrarias, entre otras.

El Programa Provincial de Empleo y Capacitación ensayó diversas estrategias de intervención sobre la base de la asignación de un monto a cambio de una contraprestación. Comenzó como un programa para zonas críticas de desocupación, (Malargüe, Santa Rosa, La Paz y Lavalle) apuntando al empleo rural, vinculado a la época de producción, de plantación, de cosecha y de contingencia climática de la industria vitivinícola y la producción frutihortícola.

Se ensayó una experiencia piloto de erradicación de trabajo infantil en el Gran Mendoza, donde el componente de la ayuda económica era más elevada y se le pagaba a la familia con el compromiso que volvieran los niños a la escuela.

Otra estrategia aunaba empleo y vivienda. Se ejecutaron planes de viviendas por administración de las propias comunidades, la mano de obra la pagaba el programa a través del monto asignado a los beneficiarios que eran al mismo tiempo los destinatarios de la vivienda. En este caso, la capacitación estaba asociada a la construcción. Otra forma de intervención consistió en la capacitación para desempeñarse en algunos sectores de la administración pública, tal fue el caso de los promotores de salud, que se insertaban en los centros de salud de la provincia y de las personas del programa incorporadas en el registro civil para hacer tareas auxiliares y de apoyo en la atención del público. Por último, se ensayó una experiencia piloto a pequeña escala que abarcó entre 200 y 300 jóvenes, que consistió en el pago de una beca de capacitación en los Institutos Tecnológicos Universitarios para egresados de escuelas medias o para jóvenes que ya tenían algún oficio.



Inscripción para línea de empleos

Junín. Los productores del departamento que hayan tenido en sus plantaciones pérdidas cuantiosas por motivos climáticos podrán tomar mano de obra a través de un plan llevado adelante por la Subsecretaría de Desarrollo Social, según se informó en la municipalidad, para lo cual deben inscribirse antes de mañana.

Así lo informó el área de Promoción Económica de la comuna, puntualizando que "con esta línea se beneficiarán dos sectores, como son el de las personas sin empleo y el de los productores y empresarios vinculados a la actividad del agro".

Se informó que las primeras serán seleccionadas entre quienes no perciban seguro de desempleo ni estén incluidos en algún programa de empleo o capacitación laboral que se lleve adelante a nivel nacional, provincial o departamental; dándose también prioridad a quienes sean el único sostén familiar y vivan en el ámbito rural.

Los productores o empresarios relacionados con el agro deberán presentar la correspondiente denuncia por daños climáticos y la constatación gubernamental de los mismos; destacándose que se priorizarán quienes hayan tenido una pérdida en cultivos que supere el 50%.

Los interesados deberán presentarse en la dependencia mencionada, a fin de completar la información que se requiere; contemplándose en el programa actividades tales como poda de viñedos y frutales de carozo, labranza de tierras, curaciones, abonados, plantaciones de especies, riegos, extracción de ramas y sarmientos y defensa activa o pasiva contra heladas, entre otras.

El período de trabajo no será inferior a los dos meses ni superior a los cinco, percibiendo el trabajador un sueldo de doscientos pesos por parte del Fondo de Inversión y Desarrollo Social, que será abonado por la subsecretaría antes mencionada.

Los proyectos que se presenten deben ser aprobados por la Unidad de Aprobación departamental, organismo integrado por representantes de la municipalidad y de entidades intermedias locales.

Fuente: Diario Los Andes. 21 de agosto de 1997 – Sec.2 – p.

Proyecto Joven, por su parte, no estaba dirigido al autoempleo sino a aumentar la empleabilidad de jóvenes con bajo nivel educativo y poca o nula experiencia laboral por lo que la estrategia adoptada consistía en la capacitación laboral para ocupaciones demandadas por el mercado de trabajo. Las ocupaciones seleccionadas debían ser adecuadas a las características del perfil de los beneficiarios, a los efectos de asegurar la adquisición durante el curso de las competencias para el desempeño laboral. El modelo se orientó a que los jóvenes adquirieran conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el desempeño de una ocupación, así como la formación de valores y actitudes que posibilitaran la inserción en el medio laboral. El incremento de la empleabilidad se asociaba a la

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 317

obtención de estas competencias. La estrategia del modelo intentó vincular la capacitación con formas profesionales del hacer a través de modalidades de enseñanza que construyeran situaciones de aprendizaje eminentemente prácticas, en lo posible, semejantes a las del ámbito laboral, complementándolas con instancias de pasantías a fin de estructurar el proceso formativo en contextos concretos de aplicación, que permitieran resignificar lo aprendido y construir nuevos aprendizajes a partir de la práctica y la interacción con otros trabajadores. Pero, fundamentalmente, que acrecentara el capital social de los jóvenes beneficiarios al ponerlos en contacto con el mundo productivo, ámbito inaccesible para la mayoría de ellos a partir de las propias relaciones sociales.

En cuanto a la duración de estas acciones, Empresa Joven comenzó a implementarse en 1988 y desapareció en el año 1992. El Programa Provincial de Empleo y Capacitación existió con fuerza entre 1996 y 1999, luego de asumir el gobierno de Iglesias continuó de manera residual. Proyecto Joven se implementó en Mendoza a partir de 1994 hasta 1997 año en el que comenzó a sufrir modificaciones y cambios de nombre. Hacia 1995 los niveles de ejecución de este programa en cuanto a beneficiarios atendidos eran significativos.

La **articulación** entre diversos actores, en este caso públicos y privados, fue también importante. En el programa que buscaba incentivar "La Cultura del Emprendedor" se articularon acciones con los bancos provinciales -Banco de Previsión Social y Banco de Mendoza- con el INTA, el INTI y la Facultad de Ciencias Agrarias. Con el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia, con el CONET, la Universidad Nacional de Cuyo, las áreas de desarrollo económico de los 18 departamentos de la Provincia de Mendoza. También a partir de la iniciativa de los empresarios reunidos en la Confederación General Industrial CGI existieron actividades de apoyo, intercambio y asesoramiento desde los sectores empresariales, principalmente de la Provincia de Buenos Aires.

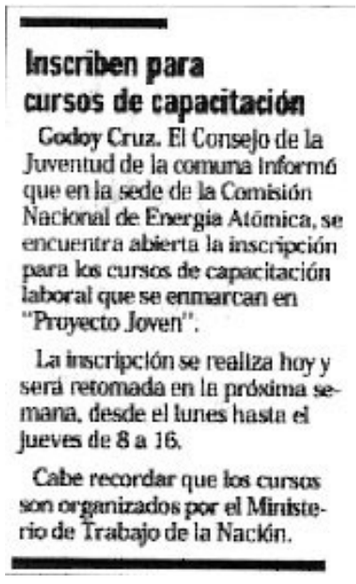
En el marco de Proyecto Joven la gerencia local articuló acciones con las Municipalidades, los Consejos de Juventud Departamentales, los centros de Salud y con las ICAP (Instituciones capacitadoras).

Finalmente, la versión provincial del Plan Trabajar coordinó acciones con el Instituto Provincial de la Vivienda, con Economía, con el Banco Nación, con Niñez y Adolescencia, con la DINADIF, el SIME, los centros de salud, las Direcciones de Acción Social de los 18 departamentos, el Anses, con el INTA, los ITU, con empresarios de la actividad rural, con el FIDES y con los Consejos Sociales Departamentales.[XIII]

Sobre la **forma institucional** que adopta la intervención -programa, tercerización, creación de una estructura públicatres son los aspectos interesantes para mencionar. En el caso del Programa de Empleo y Capacitación, la existencia de ámbitos de concertación municipales, los Consejos Sociales. En el caso de Empresa Joven que adopta la forma de Programa, lo interesante es que surge desde la Subsecretaria de Energía y Minería, área sin ninguna injerencia directa en temas de juventud, educación o trabajo, aunque relacionada indirectamente por su dependencia del área de economía. Por último, en el caso de Proyecto Joven vemos la utilización intensiva de la tercerización y la creación de estructuras propias –las gerencias- en el territorio provincial sin injerencia directa del gobierno local.

En los dos primeros años de ejecución, Proyecto Joven estuvo a cargo de una unidad ejecutora de proyectos especiales, creada ad hoc, tanto en la órbita nacional como en la provincial, dependiente del Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos (MEyOSP), la que fue transferida a principios del año 1996 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). La organización se constituyó con una unidad central con sede en la Capital Federal y un nivel regional. En nuestra provincia se organizó la gerencia regional del Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis).

Estas formas institucionales responden a concepciones diametralmente opuestas sobre la gestión de los problemas de empleo. Los Consejos Sociales fueron un ámbito de concertación para la gestión. Lo fundamental en ellos era involucrar a los distintos sectores sociales en la resolución de las problemáticas siguiendo un estilo de gestión democratizador que hemos reseñado. En cambio, Empresa Joven y Proyecto Joven, aunque con modalidades diversas, responden a una concepción tecnocrática de la gestión, en el sentido en que la hemos definido, sin otorgarle un lugar privilegiado a la participación y a la concertación. Avanzaremos en el análisis en los siguientes apartados.



Inscriben para cursos de capacitación

Godoy Cruz. El Consejo de la Juventud de la comuna informó que en la sede de la Comisión Nacional de Energía Atómica, se encuentra abierta la inscripción para los cursos de capacitación laboral que se enmarcan en "Proyecto Joven".

La inscripción se realiza hoy y será retomada en la próxima semana, desde el lunes hasta el jueves de 8 a 16.

Cabe recordar que los cursos son organizados por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Fuente: Diario Los Andes. 31de mayo de 1996 – Sec.2 – p. 20

En cuanto a los recursos con que se implementaron estas acciones, los dos programas provinciales se financiaron enteramente con fondos locales. Ello comprendía en Empresa

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 318

Joven el crédito que se le otorgaba a los grupos, la capacitación y el equipo técnico que conducía el programa. En el Programa de Empleo y Capacitación[XIV] se financiaba al equipo técnico, el monto mensual asignado a los beneficiarios y las capacitaciones. El programa que implementó el Ministerio de Trabajo de la Nación fue financiado mayoritariamente con endeudamiento externo a través del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y las Naciones Unidas.[348]

Por último, en cuanto al grado de **complementariedad e integralidad** que tenían las estrategias, podemos decir que, al igual que las acciones implementadas en el marco de las políticas de juventud analizadas, estas también distan mucho de contar con estas dos características. Es preciso decir que, el Programa de Empleo y Capacitación Provincial y Proyecto Joven, configuraron avances en términos de la complementariedad, entendida en el sentido antes mencionado. En cuanto a la integralidad de las experiencias formativas y laborales implementadas podemos decir que estuvieron muy alejadas del óptimo deseable.

CUADRO Nº 16: Políticas de Formación y Trabajo: Síntesis Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad.

POLITICAS DE FORMACIÓN Y TRABAJO	Dependencia	Objetivo	Población objetivo	Modalidad de prestación	Mecanismos de focalización	Estrategias de intervención	Duración	Forma institucional	Articulación	Complementariedad e Integralidad
Empresa Joven	Gobierno de Mendoza Ministerio de Economía y Hacienda - Subsecretaria de Energía y Minería	Educar para una nueva cultura del trabajo (autoempleo) y la producción instalando en los jóvenes el concepto de "emprendedores" e introducir cambios en la escuelas de nivel medio para que incluyeran entre sus actividades contenidos básicos sobre organización empresarial y formulación de proyectos productivos.	Jóvenes que hubieran completado el Nivel Medio y no desearan continuar los estudios superiores.	Focalizada	Convocatoria masiva a través de las escuelas medias y concurso de proyectos.	Capacitación en formulación y evaluación de proyectos de inversión. Acompañamiento técnico durante la formulación y evaluación de proyectos y financiamiento a través de créditos de bancos provinciales.	1988-1992	Programa con mínima estructura propia, reducido equipo técnico y acción directa en las escuelas.	Importantes niveles de articulación entre diversos actores públicos y privados.	Marcadas deficiencias de complementariedad e integralidad.
Proyecto Joven	Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos (MEyOSP), la partir de 1996 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de la Nación.	Satisfacer la formación de mano de obra semicalificada, que permitiera responder a los requerimientos de empresas en proceso de reconversión. Incrementar las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes con problemas de marginalidad socio-laboral.	Empresas en proceso de reconversión y jóvenes con problemas de marginalidad socio-laboral	Focalizada	Autofocalización en base al nivel de calificación ofertado	Capacitación laboral para ocupaciones demandadas por el mercado de trabajo, complementada con instancias de pasantías a fin de estructurar el proceso formativo en contextos concretos de aplicación.	1994-1997	Programa con mínima estructura propia, reducido equipo técnico y acción descentralizada a través de los Consejos Sociales municipales en el territorio.		Importante avance en términos de la complementariedad en la utilización de diversas estrategias de intervención. Marcadas deficiencias en la integralidad deseable.
Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral	Gobierno de Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud. Subsecretaría de Desarrollo Social-	Contener la creciente conflictividad social que generaba el problema de desempleo producto de la crisis en la actividad industrial y las privatizaciones de empresas nacionales y de empresas provinciales.	Personas, sin distinción de edad, desocupadas, que tuviera hijos a cargo.	Focalizada	Selección de los beneficiarios a través de los Consejos Sociales Municipales.	Capacitación y asignación de un beneficio monetario a cambio de una contraprestación en actividades de inversión pública provincial, municipal o productivas locales.	1996 -1999	Programa Nacional con importante equipo técnico a nivel nacional. Primero con reducido equipo técnico contratado en la provincia y luego con tercerización de acciones a a través de ONG´s en el territorio provincial.		

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 319

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 320

2. Descripción de los mecanismos de funcionamiento del campo

Hemos presentado los productos del campo[xv] que estamos analizando. Veamos ahora quiénes fueron y cómo se ubicaron en él los agentes burocráticos que estaban en situación de imponer, a través del Estado y de sus políticas, sus puntos de vista. Hemos organizado la exposición de este punto a partir de las categorías construidas sobre la base de nuestra guía de preguntas y de aquellos temas emergentes del discurso de nuestros informantes, ellas constituyen las variables que hemos considerado pertinentes para explicar lo que ha sucedido. Entonces, en un primer momento, para abordar los mecanismos generales de funcionamiento, comenzaremos por las características de los agentes, las formas de acceso al cargo, las formas de participación en las políticas de los funcionarios políticos y técnicos, las relaciones con la Nación y los intereses, conflictos y estrategias en juego. Luego, analizaremos la dinámica propia de cada agrupación y los esquemas de percepción de sus agentes en lo referente a tres temas: la juventud, el vínculo entre educación y trabajo, y por último, educación y pobreza. Para finalizar, abordaremos las autopercepciones de los funcionarios sobre "la cosa pública".

2.1. Características de los agentes

Para analizar el funcionamiento de este campo burocrático y comprender las prácticas de los agentes que entrevistamos, dos son las especies de capital relevantes: el capital social, en especial el capital político (subespecie que se construye en relación con las estructuras partidarias y se pone en juego en la producción de viabilidad para las acciones o programas a cargo) y el capital técnico (subespecie de capital cultural que se obtiene en instituciones educativas y se pone en juego en el diagnóstico de los problemas, la formulación e implementación de las políticas). Además, entre las características secundarias relevantes, la edad tiene algún peso explicativo.

Ya mencionamos, en el capítulo metodológico, que la mayoría de nuestros entrevistados tenían elevados niveles educativos. Pues bien, su capital cultural fue obtenido en diversos tipos de instituciones educativas (Universidades Públicas y Privadas del sector confesional) mayoritariamente en carreras pertenecientes a las Ciencias Sociales y las Humanidades y, en algunos casos, también a las Ciencias Económicas. El capital cultural de los padres de los funcionarios de mayor edad, no supera el secundario incompleto. Entre los funcionarios jóvenes se presentan dos tipos de situaciones: ambos padres con niveles educativos que no superan el secundario completo y ambos profesionales universitarios. En ningún caso el capital económico es el más importante en la estructura ni en el volumen de capital poseído.

En cuanto al capital social, los funcionarios políticos provenían de grupos de diversos orígenes, como la izquierda, grupos católicos progresistas, grupos más combativos dentro del peronismo y el gremialismo, que en los sesenta y setenta tuvieron un proyecto de transformación y que confluyeron en el partido justicialista. La militancia universitaria fue en muchos casos el ámbito donde compartieron actividades y proyectos. A partir del golpe de 1976, muchos fueron expulsados de la docencia, de la universidad, fueron presos políticos, exiliados internos o dejaron el país. En el caso de los funcionarios políticos jóvenes esta pertenencia forma parte de la historia familiar, sus padres eran parte de estos grupos y en otro contexto histórico, ellos también se comprometieron con la militancia política, en diferentes ámbitos.

La profunda huella que dejó la militancia en aquellas agrupaciones en nuestros informantes, a nuestro entender, está presente en las ideas que se debatían en los equipos de gestión, en la concepción que se maneja sobre la función pública, sobre los jóvenes, en suma, en los esquemas de percepción y constituye un elemento explicativo importante de la dinámica local.

Por su parte, los equipos técnicos incluyeron gente de diversas extracciones políticas: del radicalismo, del partido demócrata e independientes. En estos casos las relaciones construidas en el ámbito universitario tienen también un importante papel: sirven de canal de contacto, usado frecuentemente por los funcionarios políticos, para conformar sus equipos técnicos.

En síntesis, todos nuestros entrevistados presentan rasgos que nos permiten clasificarlos como pertenecientes a la pequeña burguesía. Veremos más adelante como esta posición en el espacio social tiene efectos concretos en las tomas de posición respecto a diversos temas relativos al funcionamiento del Estado, el papel de la Educación y la concepción sobre los jóvenes. Entre los funcionarios políticos encontramos una fuerte historia de pertenencia política a grupos que podríamos denominar progresistas. Además, podemos distinguir, en una primera instancia, como variables eficientes en la distribución de los agentes entrevistados en este campo, el tipo de función desempeñada: política o técnica y la edad.

2.2. Formas de acceso al cargo

Con esta categoría podemos captar cómo jugaron las características que hemos mencionado en el arribo de nuestros informantes a la función pública, en otra palabras, cómo llegaron a ocupar una posición en este campo. Las máximas autoridades de la esfera educativa del período que analizamos, fueron convocadas por los gobernadores y formaban parte de equipos técnicos y de estudio conformados con anterioridad a la llegada al poder del justicialismo en 1987. Puntualmente, equipos técnicos del partido justicialista y grupos de estudio ligados a laFundación Ecuménica que se caracteriza por su fuerte trabajo en Educación Popular y Defensa de los Derechos Humanos en la Provincia y a sectores progresistas dentro de la Iglesia.

En los siguientes extractos podemos ver cómo la conjun-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 321

ción de relaciones personales tejidas durante los `60 y `70, la participación en ámbitos que se construyen con el reinicio de la democracia (equipos técnicos) y, en algunas oportunidades, hechos fortuitos le van dando forma a la trama de relaciones personales y políticas que permite el arribo de nuestros informantes a la función pública.

Un alto funcionario de la esfera educativa explicaba cómo llega a su cargo:

"Nosotros veníamos trabajando desde muchos años antes en el tema educativo básicamente con [nombre] con [nombre] con [nombre] y con algunos otros compañeros, en el tema educativo provincial cuando no éramos gobierno. O sea, veníamos trabajando de la época del proceso, las últimas épocas del proceso empezamos a pensar que pasaría si fuera gobierno el peronismo, que había que hacer, que no había que hacer, entonces empezamos a trabajar en esto. Luego del ochenta y tres, desde que ganan los radicales acá, se organiza a nivel nacional lo que se llamó el CINSECYT, que era donde nos agrupábamos, nos referenciábamos todos los equipos de educación del partido peronista que no tenían gobiernos provinciales[..] el Pilo Bordón empieza a caminar y empieza a esbozar su libro verde, entonces ahí nos convoca a nosotros para que trabajáramos en el área educación, concretamente a ···, a ··· y a mí. Ahí seguimos transitando juntos y cuando gana Bordón nos dice: "Bueno, díganme quien de ustedes tres va a ser el Ministro", [..]."

Otro alto funcionario en este caso del Ministerio de Economía:

"[..] yo trabaje en una época en Agua y Energía, en la central hidroeléctrica en un puesto de operaciones de la central hidroeléctrica. Hasta que vino la dictadura y me echaron, me dejaron preso, por ¿cómo se llamaba el término? por sospechas por actividades subversivas. [..] antes yo tuve mucha participación en la universidad. En el setenta y seis yo era docente, perdón, perdón, era estudiante. Fui presidente del Centro de Estudiantes, Consejero Estudiantil y obviamente tuve participación en un partido. [..] es más en la izquierda universitaria que éramos lo peor de lo peor. [..] toda una cantidad de gente que pensábamos igual o muy similar que veníamos del mismo proceso, que habíamos tenido mucha actividad a fines de los sesenta, principios de los setenta, mucha actividad en la sociedad y en la universidad. Que habíamos soñado con hacer un mundo distinto y quisimos cambiar al mundo. Quisimos hacer una revolución. Porque yo no lo voy a negar que unos admirando a Camilo Torres y otros admirando al Che intentábamos hacer un mundo nuevo ¿sabes a que me refiero? Bien. Y que unos con los curas del tercer mundo y otros con la revolución cubana o con la guerra de Vietnam o con la revolución vietnamita, a la cual adherimos o con el Mayo Francés, al cual adheríamos y coincidíamos. Porque veníamos todos de una experiencia, de un proceso de rebelión revolucionaria importante. De distintos orígenes, los que veníamos del marxismo y los que venían del catolicismo, íbamos confluyendo y hablábamos el mismo idioma, queríamos transformar el mundo. Porque no estábamos de acuerdo con ese mundo. Y cada día más. Habíamos sufrido con la dictadura, que nos salvamos como pudimos, algunos se fueron al exterior, otros se acobachaban en el país, los que vivimos la desaparición de muchos amigos que los habían enganchado y nosotros no habíamos tenido la mala suerte que nos engancharan. Después de eso, que incluso los que estábamos en el peronismo después habíamos enfrentado a la vieja guardia del peronismo, la vieja guardia sindical y habíamos armado la renovación peronista. Entonces había un proceso de muchas coincidencias de muchos años [..]."

En el caso de los funcionarios políticos jóvenes, los vínculos familiares imprimen modelos de participación y compromiso político y además generan un valioso capital social. Ambos elementos resultan significativos para comprender su ingreso a este campo.

Un joven funcionario que comenzó integrando equipos técnicos y luego fue un alto funcionario político nos decía:

"[..] en el año ochenta y nueve, que tenía veintitrés años, estaba en el Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas vinculado a la Juventud Universitaria Peronista, [..] invitamos a los tres candidatos a Ministros de Economía a un debate. Cuando termina ese debate, [..] me dice "yo conozco a tu papá, militábamos juntos [..] me dijo que después de las elecciones quería conversar conmigo. Así que terminaron las elecciones, ganó el PJ, [..] es el Ministro de Economía y fui a hablar [..] me dijo concretamente que él creía que el Ministerio de Economía era un ministerio de gente grande, que no se habían producido incorporaciones de gente joven, que él estaba interesado en incorporar gente joven. Entonces que me pedía concretamente que armara un grupo de diez jóvenes de la Facultad de Ciencias Económicas, me pidió expresamente que no fueran sólo de la agrupación nuestra o del peronismo, sino que fueran más abiertos."

Por su parte, los funcionarios técnicos jóvenes, tanto ligados al partido justicialista como a otros sectores políticos, en todos los casos accedieron a sus cargos a partir de relaciones personales construidas en el ámbito universitario.

Una joven funcionaria técnico del Consejo de la Juventud nos decía:

"Un día le cuento a una conocida en la facultad que estaba repartiendo curriculums para conseguir trabajo y ella me dice que donde ella trabajaba estaban buscando un sociólogo. Que querían un sociólogo, pero no sabían bien para qué. Entonces me dijo que llevara un currículo, pero que además llevara una propuesta sobre qué era lo que podía aportar un sociólogo a un organismo de juventud. Y eso fue lo que hice. Me llamaron y me contrataron, nunca me preguntaron sobre mi pertenencia partidaria. Después al tiempo me empezaron a tantear para averiguar, porque mi papá es un conocido peronista y porque en mi curriculum algunos antecedentes les daba alguna

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 322

pista…por ejemplo, la participación en la Fundación Ecuménica que se caracterizó por el trabajo con exiliados, con hijos de desaparecidos. Yo jugaba un poco con eso porque me divertía, sobre todo con los más punteros, al final cuando ya sabían que yo era peronista se quedaron más tranquilos, pero en el equipo técnico había de todo, gente que era afiliada, algunos como yo, que sin estar afiliados somos peronistas y también independientes…radicales no habían, en nuestro equipo no, en otras áreas si, pero en el nuestro no. Tal vez porque ese equipo tenía un trabajo muy fuerte en lo territorial, aunque en otras áreas también con trabajo territorial si habían y trabajaban en territorio…o tal vez porque las áreas de juventud siempre han estado más politizadas."

El relato de uno de nuestros informantes es interesante en este sentido porque ingresó a la función pública, a través de sus relaciones en el ámbito universitario, en un cargo técnico durante la gestión radical iniciada en 1983 y luego asume como alto funcionario político en virtud de su participación en los equipos del partido justicialista, combinando ambas formas de acceso a los cargos. Nos decía:

"Habíamos sido compañeros de la facultad […] Yo como había sido expulsado de la Universidad de Cuyo, vuelvo con la recuperación democrática para re iniciar mi carrera y entre otras cosas trabajo de docente porque era mi profesión. Yo estaba haciendo un trámite […] entonces me encuentro con ellos después de la noche de la dictadura. […] y me proponen si me quería incorporar como un miembro a esa comisión de reforma en el área de las ciencias sociales y naturales. […] Conocía también de antes de la dictadura de principio de los setenta a […] y yo me involucro en equipos técnicos de Bordón durante la campaña.[…] Había sido de la JUP, dirigente de la Juventud Universitaria Peronista antes del proceso, después sigo manteniendo la identidad […] Entonces yo aparecía públicamente trabajando en el equipo técnico de Bordón y era integrante del equipo técnico de Planeamiento. Entonces cuando asume Bordón me proponen que me haga cargo de este programa que estaba ya en su etapa final de financiamiento […]"

En síntesis, a los cargos políticos se accedía por compartir espacios político-ideológicos y a los cargos técnicos a través de vínculos tejidos en el ámbito universitario.

2.3. Intereses, conflictos y estrategias.

En nuestra toma de posición hemos acentuado la idea de que al preguntarse por los procesos que contribuyeron a constituir los resultados de la última década hay que entender el campo de las políticas que estamos estudiando como un espacio que forma parte de una formación social concreta atravesada por conflictos y luchas, pero que, a su vez, también está moldeado en términos de las luchas entre los agentes involucrados.[XVI] Así, los intereses y conflictos específicos que dan cuenta de la autonomía relativa de los espacios analizados constituyen principios adicionales de explicación y comprensión de las prácticas en términos de estrategias. Es por ello que este punto adquiere singular relevancia. Comenzaremos por los elementos distintivos de cada una de agrupaciones analíticas para luego avanzar hacia las contrariedades surgidas por las modificaciones en la estructura organizativa y el rol que los gobernadores asumían ya que estos últimos son elementos que, aunque con tintes particulares, están presentes en todas ellas.

2.3.1. Las dinámicas internas

Ahora bien, cada agrupación presenta algunas particularidades en cuanto a los intereses en juego, a los conflictos que lo surcaban y a las estrategias que se pusieron en práctica, esto es, en la conformación de su dinámica interna.

2.3.1.1. El subcampo educativo

En la cartera educativa, el principal objeto de la lucha fue, junto a las condiciones laborales de los docentes, el sentido que se le conseguía imprimir al proceso de reforma que atravesó a todas las administraciones. Ambos aspectos se alternaron el protagonismo al compás de las crisis económicas que vivieron la provincia y el país. Así, en las épocas de hiperinflación, que azotaron a los primeros años de las gestiones justicialistas, el conflicto gremial estuvo en primer plano. A partir del segundo gobierno, el tema de la reforma comienza a ganar terreno hasta ocupar el centro del debate durante la última gestión de la década. De este modo, con diversos grados de conflictividad, la relación con el gremio docente y con la oposición política pivoteó, fundamentalmente, sobre estos dos aspectos. La dureza de los enfrentamientos se reflejó en el proceso de reforma de la Ley Provincial de Educación que durante los diez años tuvo innumerables idas y venidas entre el Ejecutivo, el Legislativo y los gremios, varios intentos de sanción y, en síntesis, una trayectoria caracterizada por los conflictos y los intentos de consensos.

Durante la primera gestión justicialista el conflicto con los gremios por las reivindicaciones salariales tiene mayor peso que el suscitado por el proceso de reforma. La magnitud que tuvo para los funcionarios puede advertirse en las expresiones de los entrevistados y, en términos generales, en la amplia repercusión que tuvo en la prensa.

"Pero fueron épocas difíciles porque no había plata y era una puja terrible con los gremios, yo todavía hoy sueño con Garcetti, para que vos te des una idea del impacto que tuvo para mí toda la pelea gremial, porque yo no soy una persona de conflicto, ni soy una persona para pelearme y me tocó hacer eso. […] lo que pasa es que en el caso de los docentes, la problemática se había instalado a nivel nacional. Los ministros íbamos todos los meses a negociar el salario por esto que yo te cuento, hasta que no se paró un poco la inflación, el tema central era el debate salarial."

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 323

Este conflicto también llegó a las políticas que se implementaron desde esta cartera en educación para el trabajo. En esta época, se pone en marcha la reforma de Educación de Adultos que ya hemos caracterizado, la que tenía un fuerte componente de capacitación para los docentes y que buscaba "cerrar la modalidad", esto es, condicionar el ingreso a los docentes que tuvieran la capacitación en educación de adultos. Pues bien, esta decisión acarreó fuertes tensiones con el gremio docente por las condiciones laborales.

Así dan cuenta de este altercado nuestros informantes:

"Los capacitamos y cerramos el régimen de incorporación de docentes, es decir, sólo ingresaban a los docentes que habían tenido previas capacitaciones en educación de adultos, porque el sujeto adulto o adolescente no era lo mismo que el sujeto niño. Bueno cuando nosotros nos fuimos, el SUTE dijo que eso era generar desigualdad y discriminación, y se fue a la miércoles la norma legal que le permitía una forma de generar calidad, para nosotros era una herramienta de calidad tener docentes que por vocación fueran al sistema de adultos, y que dentro del sistema de adultos recibieran toda la capacitación."

En la siguiente etapa el conflicto se centra fundamentalmente en los contenidos de la reforma. En 1991 Gabrielli presenta un proyecto de ley de reorganización del Sistema Educativo que entre otras cuestiones planteaba la modificación del rol de los supervisores. Este proyecto tuvo varias consecuencias: fuertes disputas en el Sistema Educativo como también hacia el interior del gabinete educativo y la convocatoria a un "Acuerdo Provincial de Educación" en el marco del funcionamiento de la Comisión Bicameral de Educación que dio inicio al largo proceso de sanción de la Ley Provincial de Educación.

Pues bien, en esta lucha se pusieron en juego fuertes diferencias internas, lo que culminó en los pedidos de renuncia del equipo que ideara aquel proyecto encabezado por el Director de Enseñanza Básica que trataremos en más detalle más adelante. El siguiente extracto da cuenta de cómo se conjugaron algunos de estos elementos.

"[..] no todo el gabinete compartía el espíritu de esta normativa. [..] en el año noventa y uno a este equipo de educación que venía de la gestión anterior se adiciona un sector nuevo que tiene algunas ideas distintas al grupo original. Ideas más liberales le diría, más esa mirada distinta de la educación hace que se tomen iniciativas o que Gabrielli tome la iniciativa de la ley [..] Por eso este sector es un sector que comparte algunos aspectos y que otros no se comparten con el equipo más fuerte. [...]es un sector que seguramente, unos vendrían del peronismo otros vendrían de afuera la verdad que no sé que lo sostenía. [..]Entonces bueno este esto llevaba a fricciones permanentemente. Explotó con el tema de supervisores pero en realidad los supervisores se sintieron atacados porque la ley los trataba muy mal y creo que aun más, en opinión mía, tuvo un desatino. Porque quien no conoce…no conocían el Sistema Educativo, venían desde afuera del Sistema Educativo desde otras ramas [..]."

Un entrevistado da cuenta de la convocatoria a la Bicameral y de los avatares que caracterizó su funcionamiento.

"[..] Ahora, por supuesto, si vos querés tener un sistema, me parece que tenés que tener una política educativa. Y discutida, como en alguna oportunidad se empezó a discutir, y yo lamento que no continuara, cuando yo viví en la Legislatura toda la experiencia de la Comisión Bicameral de Educación. [..]Es del comienzo de la gestión del Rolo Gabrielli, que ahí el Rolo Gabrielli hizo un gesto muy importante frente a lo que se venía en materia de educación convocó a la comunidad. Hizo dos o tres gestos muy fuertes de políticas de consenso y después eso medio como que se cayó."

Recién en el año 1994 se elaboró un proyecto de Ley Provincial consensuado entre los diferentes partidos políticos, incluyendo discusiones abiertas con docentes de todas las regionales que no llegó a sancionarse por la oposición gremial. A fines de la década, se reactivó el proceso con una nueva comisión bicameral, en cuyo trabajo también participaron miembros de los equipos de las gestiones justicialistas, durante los siguientes tres años hasta, finalmente sancionarse la Ley Provincial de Educación a principios de 2001.

Pero este no fue el único momento en el que existieron, dentro del gabinete, además de las opiniones encontradas sobre la modificación de la estructura, los debates alrededor de la autonomía y la descentralización, ellos atravesaron toda la década. Analizaremos las diferentes concepciones en juego en el próximo apartado.

En otro orden, en el marco de una relativa autonomía respecto del ejecutivo provincial que analizaremos, una cuestión recurrente, en el discurso de los funcionarios del ámbito educativo, es la referencia a varias de las acciones y programas provinciales (Los Consejos de Escuelas, SIPEC, PROMERE, Escuela Creativa, Escuelas bajo proyecto, la reforma curricular) en tanto antecedentes para las que con posterioridad se ejecutaron desde el nivel Nacional.[349] Desde nuestra perspectiva, estas alusiones pueden relacionarse con el interés por mostrar iniciativa y capacidad de gestión propia. Un informante nos decía al respecto:

"Yo creo que las gestiones en educación de los gobiernos justicialistas fueron muy interesantes en materia de innovación educativa. Discutible, pero eran interesantes, eran muy pro-activos [...]"

Esta capacidad de gestión se conecta a su vez con un tema que abordaremos: la relación con la Nación, tal como lo manifiesta con singular potencia otro informante:

"Y en nuestro caso nosotros fuimos capaces de formular nuestra propia agenda educativa. No éramos parásitos diga-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 324

mos, en ese sentido, de la agenda educativa que formaba Nación."

Avanzando en el análisis, veamos ahora los principios de división eficientes entre los agentes del campo de la política educativa. Ya hemos mencionado que la distinción entre técnicos y políticos no era eficiente en este grupo, pero al parecer sí lo era la diferenciación entre los pertenecientes al Sistema Educativo y los "de afuera".

En el mismo sentido y a través de una anécdota un funcionario exponía estos criterios de separación:

"[..]creo que hace falta materia gris, gente competente en la especialidad, pero también hace mucha falta gente con experiencia en el terreno. Yo te digo que de la experiencia nuestra, yo salí gratificado de esa gestión de la Dirección de Escuela, pero creo que ayudó mucho que hubiera más que uno, fueran varios o fuéramos varios lo que provenimos desde las escuelas. Entonces por ahí alguien decía: "yo tal cosa la planifico de una determinada manera", y entonces los que teníamos experiencia de calle, digamos de escuela, le decíamos: "sí, mira, pero esto puede ocurrir..". Una anécdota: en un momento apareció una gran campaña de forestación, entonces ahí alguien dijo porque no ponemos olivos en las escuelas que es una planta símbolo de la paz, perenne, dura cuatrocientos años o más. Entonces alguien dijo: sí, pero ojo, que les vamos a dar proyectiles a los chicos en los recreos. Desde niñedades como esas, hasta cosas más de fondo, que la experiencia aconseja por ahí un poco más que la teoría."

Otro funcionario de la DGE marca claramente este principio de clasificación pero agregándole mayor precisión: pertenecientes al Sistema Educativo provincial.

"Y en la Dirección General de Escuelas me hacían sentir que yo, a pesar... a mí me decían Licenciado, jamás me dijeron Profesor. ¿Por qué? Porque a pesar de que yo era profesor de la universidad, y ellos lo sabían, yo no era profesor del Sistema Educativo provincial. En cambio, el que era profesor del Sistema Educativo provincial, automáticamente, le decían Profesor y lo entendían como un miembro de la corporación. Entonces, el Ejecutivo, si vos me decís "¿y cómo responde?", y responde frente a intereses corporativos. Y cuando vos, de pronto, te ves a los pobres tipos de ATE, que representarían, en general, los administrativos del cuerpo central de la Casa de Gobierno, ¿por qué no les dan pelota?, y porque ellos no son una corporación. A ver, no hay una corporación de los burócratas de la Casa de Gobierno. Es decir, lo que hay son corporaciones, la de Vialidad, la corporación de Desarrollo Social, la corporación, digamos, incluso sub-corporaciones. Adentro del Sistema Educativo no es lo mismo los maestros y directores de los jardines de Infantes manejados por los municipios, que los maestros de primaria. Son como subgrupos, y se mueven en este sentido."

Pasando a otro de los aspectos relevantes en este análisis, esto es, las estrategias, en tanto defensa de los intereses, que se implementaban frente a los temas complicados, diremos que en la DGE se pusieron en práctica fuertes mecanismos para lograr el consenso al interior del Sistema Educativo.

En el caso del conflicto con Hacienda, eran diversas las estrategias utilizadas, en algunos casos consistió en coordinar esfuerzos y tareas y en otros dejar que las situaciones de demandas desde la sociedad hacia el Sistema Educativo explotara públicamente para lograr los desembolsos. Con los diversos sectores de la propia DGE, como estrategia se pusieron en funcionamiento mecanismos de participación y consenso interno durante toda la década. Además, en el primer tramo de la década la experiencia de los Consejos Escolares buscaba abrir la participación a otros actores de la comunidad educativa, especialmente a los padres.

Otra estrategia utilizada frecuentemente por las distintas administraciones educativas fue recorrer las escuelas con el fin de involucrar a los docentes en la dinámica de la discusión curricular. Que luego, en la segunda mitad, frente al creciente enfrentamiento que se genera con la oposición -a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y su implementación en nuestra Provincia- en torno a los contenidos de la reforma educativa, se utilizaría para asegurar su implementación.

Estos mecanismos, a nuestro entender, dan cuenta de la percepción que tuvieron sus funcionarios sobre el poder de Estado para imponer una visión sobre el sentido que adquiría la reforma, en tanto objeto central de la lucha en este campo.

Un informante se refiere a esta dinámica durante la primera gestión justicialista, como puede verse en términos bastante generales.

"Al interior de la Dirección General de Escuela creo que no había problemas, al menos yo no los percibí. Pasa que teníamos la particularidad de que todo el mundo tenía absoluta libertad de hablar, opinar, proponer, cuestionar y nadie se molestaba por ello, todas las cosas salían básicamente por consenso, más allá de que a unos nos gustaba más que a otros o menos que a otros, así que creo que en ese aspecto no hubo problema."

En el siguiente párrafo un funcionario, de la última gestión de la década, enuncia la clara intencionalidad que expresan estos mecanismos de consenso.

"Había discusión, había un gran mecanismo de funcionamiento muy democrático. Había una gran participación de los técnicos de todos comisiones y equipos técnicos en las decisiones políticas. Periódicamente había reuniones macro, pero de hasta cien personas donde se planteaban las ideas desde la conducción política y se planteaba la conexión entre la tarea de cada uno y estas grandes líneas políticas. [..] En eso no había un divorcio. Entre nosotros era impensable que un equipo técnico no tuviese claro donde se asentaba y hacia donde íbamos.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 325

Además creo que esto era necesario. No solamente porque nosotros pudiéramos si quiera funcionar sino porque frente a tanta confrontación externa era necesario para que no se sintieran desorientados y no se sintieran que estaban trabajando para el fondo monetario internacional y el Banco Mundial sino ver que eran decisiones propias que tomábamos ahí entre todos. Y que la idea era lograr más inclusión, democratizar el acceso, mejorar la educación a través de la inclusión. Generar mayor capacidad instalada era una obsesión. Porque ellos trabajaban mucho en contacto con los docentes. Servía mucho al sistema el trabajar al interior. Entonces no podía ir gente a trabajar al exterior que sabía que se iba a encontrar con representantes de las otras voces. Y que no sintieran o que se sintieran inseguros, no tuviesen claridad, no tuviesen como responder a los cuestionamientos. [..]Yo habré hecho hasta cuarenta reuniones en doce meses con directores de escuelas. Reuniones cara a cara de cuatro horas con grupos de quince directores. No con doscientos a la vez. Los quince por vez, así ellos podían dialogar, podían plantear sus dudas. Ellos decían: "los gremios nos dicen tal cosa, la oposición dice tal cosa ¿por qué dicen tal cosa?." Entonces el discutir todo, no solo lo que se implementó."

Podemos apreciar como los mecanismos internos para lograr consenso fueron adquiriendo un lugar central a medida que se acrecentaban los conflictos en torno a la reforma. Fundamentalmente, cuando en la última etapa del gobierno justicialista, el frente externo se recalentó al compás de las campañas políticas que en el ámbito nacional llevaron a la derrota menemista, a lo que hay que agregar que el gremio docente local se sumó a esta oposición política lo que recrudeció el viejo enfrentamiento.

Por último, en ese frente externo, desde la perspectiva de algunos funcionarios de la DGE, al conflicto con los gremios y con la oposición política también se sumaba la prensa. Pero a diferencia de las estrategias que se adoptaron al interior del Sistema Educativo, en este flanco se optó, no en términos de elección racional sino en el sentido de las posibilidades ajustadas a las relaciones de fuerza, por no adoptar líneas activas sino más bien por mantener "un perfil bajo".

El siguiente extracto grafica claramente esta opción por trabajar el consenso hacia el interior del Sistema más que con los actores "externos".

"Sentí que a mí me molestaba en la gestión que se pusiera a todos en la misma bolsa. No somos todos lo mismo y si alguien tiene un problema que se lo señale. Nosotros de todos modos en la gestión la relación con la prensa fue una relación difícil. Yo en general en mi gestión no me preocupé por la comunicación a nivel prensa, sino que más bien nosotros caminamos y trabajamos el territorio. Tendríamos que haber hecho lo otro, pero lo otro tampoco dependía mucho de nosotros. Porque vos tenías un programa que era el del Pajarito y hoy contrataban a tres directoras que les ofrecían tal y tal cosa pero tenían que hacer por lo menos tres denuncias. Sabido que era así. ¿Y a qué te vas a exponer? a eso no te podías exponer. Eso estaba, estaba financiado de otro lado. Indudablemente contra eso no podes. Yo en general preferí tener perfil bajo en los medios y perfil alto entre la gente que teníamos que conducir."

Ahora bien, las permanentes referencias a los gremios, los partidos políticos y la prensa como actores externos al Sistema Educativo y la, prácticamente, nula mención a la Iglesia o a los sectores empresarios nos llevó a indagar de manera directa por la participación de estos actores en la definición de las políticas educativas.

Hemos seleccionado algunos párrafos que nos ayudarán a graficar la relación con estos sectores. En el primero, un funcionario que tuvo la máxima autoridad educativa explica que sólo existieron algunos encuentros esporádicos con los representantes del sector productivo, pero que ellos no tuvieron prácticamente ninguna injerencia en la definición de las políticas educativas implementadas. Además, expresa un reiterado reclamo: el sector productivo no expresa de manera clara las demandas al sector educativo.

"[con el sector productivo] relación había, pero no como para que influyera, me parece, en la definición de la política. Porque no fueron ni constantes, hasta donde yo conozco, a lo mejor constantes en las relaciones sí, lo que no fueron es orgánicas para que efectivamente tuvieran incidencia en la definición de políticas me parece. Si relación hubo [..] yo fui a algunas reuniones invitada acompañando al gobernador y en realidad los sectores productivos en ese momento, no tienen muy claro qué es lo que le demandan a la educación. Son cuestiones generales."

En el siguiente pasaje, otro funcionario que también ocupó el cargo máximo en el área educativa suma al reclamo hacia el sector productivo el reconocimiento de la falta de existencia de mecanismos estables que faciliten el diálogo continuo.

- "Lo que pasa es que el déficit grande, que yo lo tuve en mi gestión y lo han seguido teniendo casi todos, porque no está incorporado como rutina que el Ministerio de Educación debe conformar mesas de concertación con el sector privado. Si lo hizo la Susana Decibe a nivel nacional, y creo que lo tiene Daniel Filmus. A nivel provincial yo supongo que [..] tendrán de vez en cuando reunión con alguna Cámara, o la directora de Educación Técnica tendrá de vez en cuando entrevistas con empresarios. Pero no está instituido un sistema donde el sector privado, el mundo del trabajo le haga demandas concretas a la escuela, y donde la escuela pueda ser permeable a esas demandas y las introduzca con un criterio de flexibilidad para que la escuela que está en una zona donde la industria central es la fruticultura o la vitivinicultura haga cosas específicas diferentes a las de Malargüe que cría chivos, o a la de servicio que es la zona central [..]

A pesar de esta tónica general, en el área de formación para el trabajo se generaron mayores espacios de articulación con

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 326

el sector empresario. Una funcionaria nos decía sobre las dificultades que apreciaba en la relación:

"[…] *articular con los empresarios no es fácil porque, además, es como que se encontraran lógicas diferentes. […] Hemos hecho, yo he participado en reuniones en la UCIM[Unión Comercial e Industrial de Mendoza] en reuniones en distintos foros. Desde el discurso se entiende, en general nadie dice que no. El problema es al momento de poner los recursos. Al momento de poner lo recursos en general suelen no estar los recursos. Porque ya te digo en capacitación para el trabajo se requieren equipamientos y se requieren insumos, hay algunas otras capacitaciones que son más blandas, digamos y no requieren tantos insumos, pero en general requieren. Y como que no hubieran demasiados ámbitos o personas o instituciones dispuestas a poner plata para eso. Pero por ejemplo, si existió el tema del crédito fiscal.*"

A modo de síntesis sobre el subcampo educativo, podemos decir que, se valoraba intensamente la capacidad de gestión y que a pesar de la existencia de mecanismos de participación internos, los lineamientos políticos troncales fueron definidos por quienes ocuparon la conducción del aparato estatal. Esto en un marco de esporádicos conflictos políticos al interior del campo, de conflictos casi permanentes con los gremios docentes y la oposición política y sin una participación directa de otros actores sociales. Este contexto marca una forma de funcionamiento coherente con el principio de división eficiente que hemos señalado: los pertenecientes al Sistema Educativo y los "de afuera". Además, contribuye a conformar un estilo de gestión en el que finalmente prima la lógica tecnocrática más que la democratizadora con un funcionamiento altamente endogámico. Las experiencias de gestión participativa de los diversos actores de la comunidad educativa en los Consejos Escolares poco a poco fueron desvaneciéndose y nunca se concretó una apertura de importante magnitud hacia otros actores sociales como las empresas o asociaciones del mundo del trabajo.

2.3.1.2. El sub-campo de las políticas de Juventud

Ahora enfocándonos en el área de gobierno encargada de las acciones para la juventud podemos identificar otros intereses, conflictos y estrategias en términos de sub-campo.

Podemos asumir, a partir de los dichos de nuestros informantes, que en juventud la disputa no era por el contenido y la definición de las políticas sino por espacios de poder. En este sentido una joven funcionaria técnica nos dijo:

"[…] Existían distintas fracciones que discutían, no sé si tanto sobre qué política, se diputaban espacios. Yo no sé si había un nivel suficiente como para discutir políticas, yo no capte la discusión de políticas. Discutían espacios de poder o espacios de decisión, pero viste que vos podes hacerlo por dos vías o lo discutís […] y prevalece aquello que supuestamente tiene mayor consenso o son discusiones en un marco muy acotado en donde prevalecen las amistades prevalecen las relaciones, ¿sí? el acercamiento o de donde venís o con que apoyo político con que padrinos políticos venís. Sí, existían esas cosas porque era muy heterogéneo, por la forma, un Consejo esta integrado por distintos sectores, no es un directorio. Entonces hace que sea una [discusión]de espacios, pero a la vez como era bastante nuevo el tema del Consejo no tenía la suficiente trayectoria para poder discutir políticas a un nivel más serio. Era un espacio en disputa. […]"

Esta impronta se relaciona con la institucionalidad en construcción y la escasa continuidad de los funcionarios en el área. El siguiente pasaje de una de las entrevistas nos brinda otros elementos para comprender esa inestabilidad: el área de juventud funcionaba, en ocasiones, como trampolín hacia otros ámbitos de gobierno.

"[…] Era un lugar de paso, lo usaban como escalón, por eso digo que era de muchas disputas de espacios, vinculados tal vez a otros lugares de gobierno. Porque como era un Consejo tampoco era que hubiese plata, mucha plata, no habían cargos, entonces lo usaban como espacio: se vinculaban y pasaban[…] Se vinculaban a determinados sectores políticos, determinados ministerios, determinados municipios ¿sí?. Aquí hubo gente que pasó a la Secretaríade Gobierno, gente que pasó a asesores de las municipalidades."

Además, las peleas partidarias nacionales, atravesaban fuertemente los programas de juventud que, en varios casos, se utilizaron con el objetivo implícito de formar militantes y por lo tanto, con una fuerte impronta doctrinaria.

"[…] yo diría que había un objetivo implícito y un objetivo explícito. El objetivo explícito era la reconstrucción del tejido social, […] año noventa y cuatro: reconstitución del tejido social, un nuevo diálogo del poder político con los jóvenes de tratar de que esos jóvenes replicaran en la reconstrucción del tejido social en todo el país, ese era como el explícito. Y el implícito era, digamos que no estaba ahí bien presente, pero yo por lo menos me daba cuenta, era generar militancia política fuertemente, militancia política. Aunque no había restricciones, no era una cuestión taxativa: si vos no eras del partido gobernante, no eras peronista, no estabas con el partido del menemismo no entrabas, no. Entró mucha gente que no tenía nada que ver, pero era como una militancia que no necesariamente se identificaba con un partido, aunque sí había mucha cuestión de meterse ahí, pero no necesariamente. Era una militancia más bien social, del propio programa, […] que de alguna manera respondía al interés político del ministro, en su momento que era Béliz […] en el sentido de formar un nuevo partido. "

En esta segunda parte de la entrevista nuestro informante expone claramente como las disputas partidarias atravesaban al programa:

[…] *Pero al mismo tiempo, bueno, muy particular del peronismo, […] con muchas contradicciones con el gobierno nacional. O sea, todo el programa, era un programa que de*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 327

alguna manera estaba en la vereda de enfrente de los proyectos económicos neoliberales. Estaba en la vereda de enfrente y, sin embargo, estaba metido en el interior del gobierno, era como una cuestión de pelea: bueno es necesario este shock neoliberal de los noventa y dos noventa y tres noventa y cuatro. Es necesario un shock neoliberal, pero para frenar la inflación y todo lo demás de la situación desastrosa que dejo Alfonsín, pero esto tiene que terminar y tiene que terminar en función de un proyecto político y el proyecto político también encarnado por la juventud solidaria digamos."

Pero no sólo las dinámicas partidarias a escala nacional moldeaban las relaciones en este campo de las políticas destinadas a los jóvenes, también las disputas vinculadas a la política partidaria local impregnaban al Consejo de la Juventud:

"Si, y además hay áreas, por lo menos lo que yo viví, las áreas de juventud son botines de guerra de las propias secretarías de juventud político partidarias y no pueden levantar la mirada un poco más allá."

Para contrarrestar esta fuerte impronta político-partidaria en algunos sectores de este campo se utilizaba como estrategia poner en juego el capital cultural técnico a manera de escudo frente a esta dinámica.

"Habían roles diferenciados y nos dábamos cuenta en la práctica. Nosotros no teníamos una práctica partidaria. No había un vínculo partidario, nosotros no nos sentábamos a negociar desde ese lugar. Nuestro vínculo con lo político tenía que ver con la ejecución de los proyectos conforme a las reglamentaciones que teníamos, las condiciones y los requisitos que queríamos alcanzar ¿no?. Y para los destinatarios, efectivamente en ese sentido podíamos discutirlo desde lo político, nunca desde lo partidario. [..] De hecho esa era la fortaleza, esa era la fortaleza y creo que era una, verdadera fortaleza efectivamente."

Al igual que en la cartera educativa, también existió como estrategia cierta dinámica que buscó la participación de otros sectores sociales. Para empezar, el Consejo era un órgano colegiado donde hubo representantes de las juventudes de las iglesias, los partidos políticos y las Ong´s de la provincia. Además, su trabajo adquirió la impronta de la Subsecretaria de Desarrollo Social, organismo que, entre 1996 y 1999, por voluntad política de la máxima funcionaria del área impulsó, al igual que lo había hecho en su gestión en el Ministerio de Cultura y Educación con los Consejos Escolares, la creación en los municipios de los Consejos Sociales Departamentales, órganos que eran, potencialmente, un canal de participación puesto que estaban integrados por representantes de la comunidad local organizada. No obstante, en muchos casos tuvieron solo una función fundamentalmente consultiva, aunque en otros se tomaron decisiones sobre la asignación de recursos destinados a la problemática social.

Dejaron constituido en Mendoza el Consejo Provincial de la Juventud

Más de medio centenar de jóvenes con experiencia en la faz dirigencial, ya sea en entidades políticas, religiosas, partidos políticos, universidades, entidades intermedias y otras organizaciones comunitarias, asistieron a la reunión constitutiva del Consejo Provincial de la Juventud. La reunión tuvo lugar en el salón de actos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

El Consejo tuvo tareas preliminares desde que el gobernador Arturo Lafalla emitió el 28 de diciembre de 1995 el decreto para su creación.

La finalidad de la constitución del Consejo de la Juventud es la misma que en su momento dieron origen a iniciativas similares con los sectores de la mujer, la niñez y la adolescencia.

En la labor prevista se trabajó en la definición de actividades orientadas a la generación de un ámbito propicio para la concientización de las políticas del Estado con las capacidades y el espíritu movilizador de los jóvenes.

A la reunión constitutiva del Consejo asistieron el ministro de Salud y Desarrollo Social, Pedro Márquez; la subsecretaria de Desarrollo Social, María Inés Abril de Vollmer; el intendente de Rivadavia, Félix Perea, y la presidenta del nuevo organismo, Zulemita Alvarez, además de legisladores provinciales.

La titular del Consejo Provincial de la Juventud ha tenido destacada participación en emprendimientos comunitarios.

Actividades

Entre las acciones instrumentadas el Consejo inició la coordinación con organismos nacionales y comunales, el diagnóstico de las necesidades y prioridades de los jóvenes, así como la programación de actividades y una evaluación de los resultados.

Integrarán el organismo la presidenta; seis representantes de organizaciones no gubernamentales; un miembro por cada uno de los programas ministeriales; cuatro por el Foro de Areas Municipales de la Juventud y, además, miembros de los sectores académicos, religiosos y políticos.

En la reunión se destacó la importancia que tendrá los municipios en la labor, ya que en el ámbito comunal se formarán los nuevos dirigentes.

Fuente: Diario Los Andes. 19 de marzo de 1996 – Sec.2 – p. 5.

Así nos explicaba las características del Consejo una funcionaria del área.

"Los tres consejos tuvieron una particularidad que era desarmar oficinas tradicionales para transformarlos en consejos participativos.[..] en el caso del de jóvenes con las juventudes políticas de otros partidos, juventudes de las distintas confesiones religiosas, de organizaciones específicas de jóvenes, no de organizaciones que trabajaran con jóvenes, para sentarse en una mesa a decir que vamos a hacer con ese espacio. Si bien había una conducción identificada políticamente con el partido que gobernaba estaba el espacio para decir: bueno, está bien nosotros vamos a conducir pero ¿qué quieren que hagamos? ¿Qué hacemos? nosotros los peronistas del Consejo de la Juventud. [..] También esas organizaciones, ese Consejo funcionaba como órgano de control y de rendición de cuentas, una vez por mes, que era lo que íbamos haciendo y cómo lo íbamos haciendo."

Evaluando el resultado de estas instancias de participación el informante agregaba:

"Yo, mi experiencia de participación, por lo menos en el Consejo, es que cuando uno termina demandando la participación y cuando está y es en serio a muchos les cuesta hacerse cargo. En el tema de juventud pasó eso, muchos de los sectores no se hicieron cargo, más de escuchar y de controlar no hubo un aporte en serio, salvo de algunas organizaciones, para llevar adelante participativamente o cogestionado. Además porque habían muy pocos organizaciones que trabajaran el tema juventud, Era distinto a las organizaciones de niñez o de la mujer. Yo creo que básicamente fue eso a los jóvenes nos costó tener el espacio y hacernos cargo, entonces delegaron en los que estábamos en la conducción que hiciéramos. Tuvo sus cuestiones buenas y sus aspectos malos."

Hemos mencionado que el área de juventud fue durante toda la década un área en construcción, pues bien, otra estrategia que tuvo lugar y que estuvo fuertemente vinculada a lo anterior, pero también a la impronta general de valorar la capacidad de gestión, fue la decisión de ejecutar acciones, en vez de limitarse a asesorar y a impulsarlas para que fueran puestas en marcha en otros ministerios, tal como señalaba el decreto de creación del organismo.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 328

Existía en el momento una fuerte discusión nacional sobre el papel de los organismos de juventud acerca de sí sus funciones debían circunscribirse a coordinar y asesorar o también incluían la ejecución directa de acciones. El consenso general llevaba a desestimar este último tipo de funciones, sin embargo, los funcionarios mendocinos decidieron desoírlo como estrategia para lograr espacios de poder: para existir política y presupuestariamente en el contexto de la dinámica política provincial, debían ejecutar. La máxima autoridad del Consejo explicaba así esta estrategia:

"[..] lo que nosotros planteábamos era realmente poder empezar con una estructura que tuviera presupuesto propio, que no fuera unipersonal y que pudiera realmente hacer un trabajo con los municipios con las organizaciones que trabajaban con jóvenes en la provincia de Mendoza. Si bien lo que se discutía en el resto del mundo sobre juventud era que los organismos no tenían que ejecutar sino articular, nosotros decidimos implementar acciones, diseñar programas e implementarlos. [..] Porque en realidad lo que nosotros pensábamos y sostenemos es que uno puede plantearse articular con el resto de las instituciones públicas políticas para juventud cuando ya hay un ejercicio y una clara conciencia y un ejercicio en la mayoría de los ministerios. Acá hubo políticas y programas aislados, de los cuales yo fui parte, pero no hubo una articulación. Digamos como una primer... y además porque pensábamos que había que ganarse el espacio y hacerlo."

Otra estrategia que respondía, en este caso a la necesidad de contar con presupuesto para ejecutar acciones fue buscar apoyo de otros funcionarios políticos.

"[trabajar con la subsecretaría] [..] era parte de un acuerdo político y de la voluntad política de la Subsecretaria de creer en estas opciones y en el desarrollo de políticas para los jóvenes. Y, si bien era un área que dependía de ella, era decir: bueno, articulemos, nosotros ponemos el dinero y Uds. pongan la capacidad técnica y el conocimiento que tienen del sector y dígannos como lo hacemos. [..] en la provincia lo único que pudimos articular, consensuar y diseñar fue con la subsecretaría porque al resto de los Ministerios no tenía acciones para los jóvenes. [..], con cultura que tenía algunas acciones para jóvenes, pero digamos como parte de un programa provincial de teatro o de música, pero no participamos en el diseño o en la elaboración de eso. Las acciones que hubieron para jóvenes en esos cuatro años fue las que pudo producir este grupo."

También, en este sub-campo existieron proyectos alternativos que no consiguieron materializarse, altamente relevantes para nuestra investigación. Desde el equipo técnico del Consejo Provincial de la Juventud, se pensó en la implementación de un programa de capacitación y empleo que estuvo a punto de ejecutarse y que muestra las contradicciones que surcaba un organismo, que a pesar de tener un funcionamiento candente políticamente no logró generar las condiciones políticas para la puesta en marcha de esta iniciativa. La responsable del programa fallido nos relata este proceso y su apreciación sobre su fracaso.

"Se generó internamente la posibilidad de que se financiara a través de otros recursos que no eran provinciales sino nacionales y o internacionales un proyecto proyectos de pequeñas capacitaciones para oficios[..] se preparó un proyecto que era capacitación en oficios simples que no requiriese gran tiempo de capacitación como cerrajería por ejemplo que además con pocos elementos de materia prima pudieran empezar a desenvolverse, cerrajería, jardinería, para arreglos de ciertas cuestiones eléctricas, electricidad exactamente [..] Se arma un proyecto se eleva al ministerio a FIDES, pero para que fuera financiado, porque en ese momento aparece, no me puedo acordar bien las fechas, pero aparece el plan trabajar, ya estaba el plan trabajar, entonces que se quería lograr que dentro de los planes trabajar se diesen un porcentaje para jóvenes[..] era el Consejo como órgano el que elevaba la propuesta. Esta propuesta se eleva a personas de Bs.As. Que no me preguntes la organización, que no me puedo acordar, pero era algo así como UNICEF digamos si vamos al caso[..] Para buscar financiamiento externo, porque provincial a nivel provincial no podíamos porque los programas trabajar estaban como muy enmarcados y no nos permitían hacer esta digresión [..] A pesar de que se intentó no generar expectativas un avance bastante importante estuvo a punto de salir la resolución.[..] fueron limitaciones económicas, económicas porque ya en el noventa y ocho era cuando habíamos entrado bastante en crisis económica a nivel nacional [..]No pudo crearse viabilidad política. No pudo crearse viabilidad política, tal vez ahí hubo una falla desde, nuestra ubicación [..] el Consejo digamos no tenía el suficiente peso político dentro de lo que era el ministerio y lo que era la realidad del FIDES, que era muy amplio, muy amplio, muy amplio, tengamos en cuenta que se estaban manejando programas nutricionales programas de salud, DINADIF.[..] no nos pudimos dar la estrategia, eh no sé como se le llama ahora, pero bueno voy a usar un termino que se usa que es de loby ¿sí? Para crear esta viabilidad."

En cuanto a la relación con otros sectores sociales, nos resta mencionar las que se establecieron con los empresarios, llamativamente conectadas solo al programa de capacitación y empleo fallido.

"Cuando se trabajó este proyecto de capacitación laboral en pequeños emprendimientos la relación era porque los chicos tenían una etapa era de capacitación teórica y otra que era de pasantía. Para las pasantías se convocó al CEM (Centro de empresarios mendocinos) a la Federación de Empresarios Mendocinos. [..] y sindicatos. La intención fue muy buena y se avanzó bastante, pasa que después se cayó todo el proyecto Sí nos establecieron de alguna manera, nos ayudaron a definir cuales eran eh los oficios que tendrían mayor salida laboral y cuáles no. [..]Bueno también eso sí estaba entonces nos ayudaron a ver la oferta y la demanda que había de cada una de las de los oficios."

Sintetizando, el área de juventud formó parte de una im-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 329

pronta general que valoraba la capacidad de gestión y la implementación de mecanismos de participación, pero a diferencia de la DGE caracterizada por un funcionamiento más endogámico, fue más rica en la variedad de actores participantes. Sin embargo, otras características moldearon el resultado de estos espacios: la fuerte presencia de lógicas político-partidarias y la reciente creación del Consejo, lo que lo hacía un espacio en construcción, tanto en términos de establecer una dinámica de funcionamiento y un lugar en la estructura gubernamental como de obtener mayores recursos presupuestarios.

El debilitado lugar que ocupaba el Consejo de la Juventud nos llevó a indagar entre los funcionarios jóvenes si la edad fue objeto de dificultades o conflictos en los equipos de trabajo. En algunas áreas donde se ejecutaban programas para jóvenes, la conformación de equipos con diferencias generacionales en los que los jóvenes tenían un papel de conducción, fue un elemento que generaba conflictos internos. En otros casos, para evitar estas situaciones se conformaban equipos con integrantes jóvenes que funcionaban de manera aislada en la estructura burocrática. Específicamente en el área de juventud, en el Consejo de la Juventud, no existió esta dificultad dado que todos sus integrantes, tanto funcionarios políticos como técnicos, fueron jóvenes. De todas formas, el Consejo no fue un caso único, ya que no en todas las reparticiones tuvo lugar esta dinámica difícil entre generaciones al interior del Estado. Informantes de diversas edades manifestaron no percibir situaciones conflictivas que tuvieran origen en las diferencias atareas. Incluso el lugar que han ocupado algunos funcionarios jóvenes en la estructura estatal no es nada despreciable en este sentido.

Un joven funcionario nos decía refiriéndose al lugar que ocupaban los temas de juventud en la agenda política y a las posibilidades de algunos funcionarios jóvenes:

"[..] lo de la incorporación de diez jóvenes al ministerio no es un tema casual, yo fui ministro a los veinte y seis años, soy el ministro más joven que ha tenido la provincia de Mendoza. ¿Quién le abre la puerta a un ministro de veinte seis años? Ojo, también son señales. Digo, verso político en los jóvenes, pero también habían hechos concretos."

Resumiendo, podemos suponer que la diferencia generacional funcionó como principio eficiente de distribución en algunos lugares pero no en todo el campo.

A modo de sumario, sobre el subcampo de las políticas de juventud, diremos que, la necesidad de dotar de institucionalidad, esto es, de construir y sostener un ámbito en la estructura burocrática para la promoción y ejecución de políticas desde los jóvenes y para los jóvenes, tiñó el funcionamiento de esta área durante toda la década y, a pesar de la existencia de mecanismos con un importante potencial para la participación, las características propias de los actores involucrados contribuyó a que se impusieran mecanismos de definición de las políticas bastante centralizados en quienes ocuparon la conducción del aparato estatal. Esta dinámica estuvo surcada permanentemente por las disputas político-partidarias y por la necesidad de aumentar el exiguo presupuesto que implicaba la reciente creación de sus organismos. Esta dinámica que gira sobre los espacios de poder contribuye a conformar un estilo de gestión híbrido con una compleja combinatoria entre la lógica política, la lógica democratizadora y la lógica tecnocrática, donde la primera tiene primacía.

2.3.1.3. El grupo de las políticas de Formación y Trabajo

Avancemos ahora con los programas que hemos incluido bajo la tipología formación y trabajo. Si bien no podemos estrictamente identificar aspectos que los unifique en tanto subcampo, no obstante, sí es posible señalar algunos elementos significativos sobre la dinámica que los atravesó de manera particular.

Las disputas internas a nivel nacional afectaron especialmente a Empresa Joven y a Proyecto Joven. En el primer caso, el quiebre en el partido justicialista provincial, a raíz de la decisión de Bordón y sus colaboradores de crear un espacio político fuera del justicialismo para enfrentar al menemismo, inició el desmantelamiento del programa.

Su máximo responsable nos decía:

" [..] cuando asumió Gabrielli prácticamente lo abandonó. Que más fue un problema político, cuando se va Bordón y vino Gabrielli, se da la ruptura de todo un grupo de gente que nos fuimos del PJ y del gobierno. Cuando renunciamos al gobierno y al PJ. Cuando teníamos diferencias muy grandes con Menem. Ahí se produjo un conflicto importante. [..] eso no fue gratis, se enfrentaron Gabrielli y Lafalla contra Bordón y obviamente todos los que estaban con Gabrielli y Lafalla se enfrentaron con todos los que queríamos irnos. Queríamos armar otra cosa distinta los argentinos, incluso armamos el FREPASO. Entonces todo lo que había hecho Bordón había que olvidarse. Nosotros decíamos con Menem no vamos a ningún lado hay que enfrentarlo y hay que enfrentarlo en el año noventa y cinco porque venían ya preparando las cosas porque la elección venía en el noventa y cinco inclusive. Eso significó que cuando nos fuimos del gobierno al programa lo abandonaron no le dieron más bola, ni si quiera lo hicieron desaparecer oficialmente, lo abandonaron [..]."

En el segundo caso, Proyecto Joven, la dinámica Nacional influyó a partir de reorganizaciones entre el Ministerio de Economía y el de Trabajo:

"Dejamos la órbita de economía y fuimos a trabajo y ahí hubo todo un reacomodamiento, [..] fue por cuestiones políticas, por una cuestión entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo de la Nación. Vos viste que Cavallo fue una persona bastante cuestionada, después renunció Cavallo entonces pasamos directamente por un momento político jodido acá, a nivel nacional.[..] en el año noventa y siete hubo una mo-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 330

vida política jodida, el equipo nuestro se resintió[..]esto es cuando pasamos al Ministerio de Trabajo se empezó a enviciar mucho más la cuestión políticamente."

Por los programas de empleo

Informe de Córdova ante un fiscal correccional y el doctor Giordano

El titular de la CGT Regional Mendoza, Jorge Córdova, concurrirá ayer a informar sobre la implementación de los programas de empleo Ilamados Trabajar ante la Quinta Fiscalía en lo Correccional y ante la Fiscalía de Estado de la Provincia.

La información fue suministrada por el propio dirigente sindical, quien destacó que en ambos casos debía informar sobre las denuncias que hizo públicas oportunamente sobre el programa Trabajar II. "Fue entonces cuando Córdova -explicó- que el beneficiario debe ser jefe de familia, desocupado, carenciado o pobre y de acuerdo con las denuncias anónimas que hemos recibido en la CGT, se ha detectado que en la gran mayoría de los casos no corresponden a lo que la reglamentación dice".

Después de declarar por espacio de 2 horas ante el doctor Eduardo José Iannazzi, titular de la Quinta Fiscalía en lo Correccional (secretaria Oscar Balmes), el dirigente cegetista le dijo a LOS ANDES que "no hemos presentado los casos puntuales sino la información que llegó a la sede de la CGT. Hemos brindado un listado de 2.000 beneficiarios para que la Justicia investigue".

Agregó que "se han detectado casos de gente que no reúnen los requisitos y de acuerdo con no domicilio se encuentran en una posición holgada, porque viven en departamentos que superan los 80 ó 100 mil dólares; perciben en casos de dos pisos y tienen dos o tres autos".

"Por ese motivo -destacó- me citaron para que ratifique o rectifique mis dichos. Por eso presenté toda la documentación que me llegó. A partir de allí, los fiscales seguirán con las investigaciones del caso".

Destacó Córdova ante otra pregunta que una carpeta similar la presentó ante el gobernador de la Provincia y agregó que "los políticos pasan quedan en manos de la Justicia. Al margen de lo que determine la Justicia, estamos tratando de buscar la fuente de que todo se haga de manera correcta. También se decía que los fondos eran malversados por funcionarios de los consejos sociales departamentales y yo asistí el jueves al consejo departamental de Godoy Cruz, donde me manifestaron que allí tienen tratamiento en los planes que hacen a la emergencia social y que de estos planes discutieron los destinos".

"Nuestro interés -concluyó- es que se haga transparente todo el sistema, no solo en el Trabajar II, porque también estamos los programas Forestar, de capacitación laboral, de servicios comunitarios, de proyecto joven, etc.".

FOTO LOS ANDES

Destacó Córdova que fue citado para que ratifique o rectifique sus dichos sobre irregularidades en el programa Trabajar.

Quisiéramos saber quién maneja los programas, quiénes los entregan, quiénes son los beneficiarios, etc. Hasta ahora, todo es una incógnita, porque el Ministerio de Trabajo aparentemente lo que hace es aprobar el proyecto que elaboran los municipios, pero de la gente del beneficiario, el Ministerio de Trabajo lo único que conoce es el nombre, apellido y número de documento y no sabe si es un pobre o un desocupado".

Fuente: Diario Los Andes. 21 de julio de 1997 – Sec.1 – p. 11.

Ahora bien, en este programa las disputas transcurrían más bien entre provincias por los recursos que se asignaban desde el nivel central en el marco de un fuerte discurso tecnocrático:

"Donde podían haber discusiones tenían que ver con el dinero que a vos te llegaba a la Provincia. O sea, el dinero que te llegaba a la Provincia a vos te implicaba una determinada cantidad de cursos. [..]. Yo me acuerdo que en ese momento la pelea un poco [..] era nosotros hacemos todo bien y nos mantienen el mismo cupo y las Provincias que hacen todo mal es como que le dan más cupo porque siguen engrosando la cantidad de chicos que quedan afuera del sistema. ¿Por qué a mi me dejaron la misma cantidad de dinero y el otro que hace otras cosas le doy más? Porque se le iba incrementando el problema al otro, pero no porque hacía bien las cosas entonces esa era la pelea que tenia un poco el gerente en ese momento que iba y planteaba en Buenos Aires ¿por qué en Mendoza que estoy trabajando bien no me amplía la cantidad de cursos? no lo que pasa es que hay otras Provincias y regiones que utilizaban el dinero para otra cosa lo manejaban de otra manera."

Además, aunque era un programa nacional que funcionaba sin relación de dependencia del Gobierno de Mendoza también se jugaban intereses políticos a nivel provincial:

" [..]Era mucha plata la que había destinada a esto, entonces bueno, era un botín importante ser en ese momento referente de un programa a nivel nacional con plata interna que viene de afuera y bueno, te da un peso. Se jugaba todo negra, en lo político viste como es, a nivel de status, pero lo que implicaba que tuvieras de alguna manera tus referentes en regiones determinadas del país donde ..bueno, que se yo ahí se manejan otras cosas que yo desconozco, lamentable, esto por ahí se envicia demasiado."

Por último, en el caso del Programa de Empleo y Capacitación de la Provincia su corta duración, el apoyo decisivo de la gobernación, la prácticamente nula relación con la Nación y la descentralización en los municipios de la selección de los beneficiarios, son probablemente los elementos que nos permiten comprender porque, a pesar de tratarse de un programa que manejaba planes de empleo, no aparece desde la perspectiva de nuestro informante, atravesado por grandes conflictos al nivel del gerenciamiento del Estado provincial. Sin embargo, aunque no pudimos captar a través de nuestro entrevistado las disputas en otros niveles del estado, podemos presumir que dado que se implementó en un momento sumamente acuciante en términos de desempleo y crisis económica y que se movilizaban anualmente entre ocho y doce millones de pesos, la puja por la distribución de los beneficios de este programa entre el Gobierno provincial y los distintos municipios probablemente fue intensa.

Por otra parte, este programa formó parte de la impronta general de la administración provincial que valoraba la implementación de mecanismos de participación. Los beneficiarios del programa se seleccionaban en los municipios en el ámbito de los Consejos Sociales. Su responsable nos decía sobre estos temas:

"Ni una persona en un programa, ni uno pusimos nosotros. Toda la selección estaba descentralizada.[..]. Ni uno, todo pasaba por las organizaciones sociales, por los municipios a través de la Dirección de Desarrollo Social. Que seguramente que ahí alguna picardía hacían en la selección para colocar algún amigo, algún pariente, pero bueno. Hasta en eso éramos obsesivos, cuando nosotros revisábamos las planillas que venían de los municipios [..] cuando se repetían los apellidos. Entonces, mandábamos gente, iba yo o iba cualquiera del equipo a verificar si era toda la familia. Bueno, se lo citaba. Tratábamos de que tuviera el menor margen de error para que no diera una especulación, una denuncia de que eran manejados políticamente, para los parientes, en eso éramos muy obsesivos. Seguramente se nos habrán escapado cosas, pero la voluntad política que no pasara estaba, se trataba de reducir al máximo los márgenes de error. Porque generalmente es lo que pasa en estos programas."

Por último, al igual que en otras instancias estatales, también se le otorgaba una relevancia central a la capacidad de gestión técnica.

"*Logramos aceitar toda una ingeniería financiera que era muy ágil y muy efectiva, porque siempre pagábamos un día antes de terminar el mes vencido de trabajo, es decir cobraban antes que la administración pública, en esa época se cobraba tarde y bueno siempre se pagaba un el último día del mes trabajado. [..]El objetivo era pequeño, era insignificante, pero hacerlo bien el trabajo era todo un objetivo. Llegar a pagar todos los meses el penúltimo día del mes era todo un objetivo. Sabíamos que la gente, bueno podía planificar su vida.[..] esa gente con eso vive mínimamente, el respeto que merece es que la*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 331

persona sabe que tal fecha va a cobrar y eso le permitía ordenar un poco y planificar aunque no le durara diez días la plata. Y bueno, la gente, ya todo el mundo quería estar en el programa provincial. Viste era un relojito tuc, tuc, tuc. Eso fue un logro, porque yo era obsesivo con eso, era muy obsesivo y lo contagié al equipo [...]."

Sintetizando, los programas que incluimos en este apartado también estuvieron marcados de manera importante por las dinámicas partidarias, nacionales y provinciales. Y, especialmente en el caso del Programa Provincial de Empleo y Capacitación, también formó parte de aquella dinámica de funcionamiento descripta, que valorizó la capacidad de gestión y la existencia de mecanismos de participación y en la que los lineamientos políticos troncales eran definidos por quienes ocupaban la conducción del aparato estatal. Esta dinámica contribuyó a conformar estilos de gestión con combinatorias diversas de las lógicas política, tecnocrática y democratizadora. En el caso de Empresa Joven encontramos en juego en estas dinámicas dos de ellas la política y la tecnocrática. En el caso de Proyecto Joven una combinatoria de la lógica política y la tecnocrática. Por último, El Programa Provincial de Empleo y Capacitación con un mix entre la tecnocrática y la democratizadora.

2.3.2. Las modificaciones en la estructura administrativa y los cambios de gestión

En el Estado, un foco de conflictos habitual lo constituye las modificaciones en la estructura administrativa. Nuestros informantes destacaron algunas de estas situaciones. Sin embargo, en comparación con otras administraciones provinciales, los organigramas de las reparticiones en las que se insertaron las políticas que estamos analizando en esta década, pueden considerarse bastante estables. Este escenario se explica en cada área en base a diferentes elementos.

En la DGE, como hemos mencionado de manera reiterada, existió continuidad en el equipo de gestión más allá del organigrama. Aunque entre estos episodios de reestructuración podemos mencionar: la primera crisis importante que surge frente al intento de reforma de la organización del Sistema Educativo en sus mandos medios, esto es, en el rol de los supervisores. Otra situación conflictiva se crea cuando se disuelve la Dirección de Planeamiento y se distribuyen sus funcionarios entre las direcciones de línea y se conforman equipos consultores con financiamiento de la Nación.

En Juventud la estructura que se desarma al momento de la conformación del Consejo Provincial era unipersonal y el conflicto se genera cuando se trasladan programas desde otras reparticiones hacia la esfera de este órgano recientemente establecido, y más adelante, cuando se fusionan programas.

Por último, en el caso de Empresa Joven, el traspaso de la Subsecretaría de la cual dependió el programa entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Ministerio de Economía, dio lugar a conflictos entre ambos ministerios. Pero fue más bien un conflicto político-partidario lo que afectó directamente su funcionamiento a punto tal de marcar su desaparición.

Por otra parte, y añadiendo elementos que permiten comprender la dinámica interna, aunque tres gobiernos justicialistas dieron lugar a cierta continuidad, como hemos analizado, esto no significó que no existieran conflictos en los momentos de cambio de gestión, tal como expresa uno de nuestros entrevistados:

"Y Lafalla ganó un 14 de Mayo del '95 e iba a asumir el 10 de Diciembre del '95, es decir, que tenía una cantidad de meses impresionantes y la preocupación era: cómo se avanzaba en armar el próximo gobierno sin entrar a las piñas con el Rodolfo Gabrielli, que de todos modos terminamos a las piñas con el Rodolfo Gabrielli porque realmente el gobierno de Gabrielli... ay Dios, qué desprolijidades que tuvo, fue terrible. Pero lo cierto... y bueno, hoy mismo en términos de encuestas de transparencia, y cosas por el estilo, aparece efectivamente el gobierno de Gabrielli como uno de los más deficitarios en este sentido."

2.3.3. El rol de los gobernadores

Ahora bien, continuemos señalando, en relación con los mecanismos de funcionamiento del campo ampliado, el rol que los gobernadores en tanto máxima autoridad política. Cuando se preguntó a nuestros entrevistados por los conflictos internos, en la primera respuesta, hay siempre referencias a los gobernadores como mediadores, esta reacción en sí misma nos da indicios del peso que ellos tuvieron en la dinámica burocrática. El rol mediador de los gobernadores en muchos casos intervenía especialmente en los roces que la diversas áreas tuvieron con Hacienda, pero fundamentalmente durante la gestión de Lafalla.

Otro funcionario dice de la gestión de Lafalla:

"[...]ah adentro...Bueno, a mi cuando me toco desempeñarme en un cargo casi de primera línea digamos [...] fue con el gobernador Lafalla y para él la educación era prioritaria. Había muy buen diálogo, no siempre existe con Hacienda, pero sin embargo, los problemas que se daban a la hora de formular el presupuesto. Porque la expansión de un año de obligatoriedad implicaba entre veinte y treinta millones adicionales de sueldo, del presupuesto de gastos corrientes, sin contar la inversión que provenía de otra fuente y con Hacienda eso pasaba a ser algo inviable. Sin embargo, la intervención del Gobernador siempre fue a favor de educación."

"No había programas de empleo en la provincia [...] Entonces ahí se definió por una decisión política, se definió invertir en eso, hacer un programa provincial, y que estaba muy vinculado a las realidades locales. [...] Sí, [dependió] de una decisión política. [...] del gobernador. [...]Los recursos aparecieron, segura-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 332

mente que habrá habido modificaciones presupuestarias de algún otra área para invertir en lo social porque la problemática era seria."

Como se advierte, contar con el apoyo del Gobernador, pero fundamentalmente con su compromiso personal, era sin lugar a dudas muy importante en las diversas áreas.

Resumiendo, en términos generales, la burocracia mendocina durante los `90 se caracterizó por un clima de constante movilidad en términos de producir acciones de gobierno y por el lugar que ocuparon los gobernadores en tanto figura fuerte que, ya sea mediando en los conflictos por recursos entre distintas áreas o apoyando de manera personal a sus funcionarios, marcaban el rumbo político. Pero más allá de estas características generales, al igual que en otros aspectos, es posible señalar en cada área de gobierno particularidades.

Respecto al rol mediador que la figura del gobernador tenía entre cartera educativa y la de hacienda y a pesar de la existencia permanente de roces entre diversas áreas, hay que decir que la intensidad de esas disputas no fue siempre constante, ni la mediación de la máxima figura provincial la única forma de procesarla. Un funcionario del área educativa del Gobierno de Bordón minimiza los conflictos con Hacienda y hace referencia a otros conflictos internos y a otros mecanismos de resolución que también se ponían en juego en los siguientes términos:

"Cuando arrancamos, arrancamos con una historia de conflictos con Hacienda, pasa que la Dirección de Escuela es un mounstrito y tiene la dificultad de que estaba metida en una vidriera. Así que ese fue uno de los aspectos que teníamos y que se resolvió, el otro era el divorcio que existía entre la Dirección General de Escuela, o lo que se llamaba edificios escolares, el responsable de toda la infraestructura escolar con el Ministerio de Obras Públicas que era todo el órgano supervisor y ejecutor en última de esto. Bueno ahí también se trabajó bastante y bien, y también eso quedó bastante aceitado, así que yo diría que no teníamos dificultades serias."

Por otra parte, si bien varios informantes mencionaron que el área educativa contó siempre con el apoyo personal del gobernador, lo que se traducía en la obtención de fondos durante las peleas con Hacienda al elaborar el presupuesto, es preciso señalar que ese rol de protección hacia el área educativa no se tradujo en protección irrestricta hacia sus funcionarios. Tanto Bordón como Gabrielli y Lafalla le pidieron la renuncia a funcionarios del área educativa frente a conflictos que adquirieron dimensión pública. Bordón a un Subsecretario de Educación, Gabrielli a un Subsecretario de Administración y al Director de Educación Básica y Lafalla al Director General de Escuelas, en cada caso tuvo lugar un reacomodamiento en los cargos de miembros del mismo equipo de gestión lo que dio lugar a la continuidad de las políticas que ya hemos tratado. Algunos entrevistados se refieren a estas tres situaciones en los siguientes párrafos.

-"Después vino [..] el famoso librito chileno ese [..] En un momento determinado un padre de una escuela [..] denuncia que el libro de geografía que le han dado al chico tiene un mapa donde aparece parte de la Patagonia como chilena, y que ese libro editado por Andrés Bello, en Mendoza lo vendía el Subsecretario de Educación. Entonces eso hizo que el Pilo, estábamos recién empezando llevaríamos seis o siete meses, que quería mantener su traje de primera comunión incólume, entonces le pedió la renuncia."

-"[..] los supervisores se sintieron atacados porque la ley los trataba muy mal [..] Bueno, lo cierto es que esta crisis se lleva hasta mayo de este grupo y en mayo renuncia o renuncian, le piden la renuncia el Gobernador [..] renuncia el Director de primaria, renuncia el Subsecretario y se renuncian unas cuantas personas que estaban en el equipo y con las que el equipo no compartía la totalidad de la mirada que tenían."

-"[..] yo llegué a la Dirección General de Escuelas en el momento en el que el Fiscal de Estado lo había obligado al Gobernador a que hiciera renunciar al [..] Subsecretario de Administración, y, en consecuencia, yo aparecía allí como... era una mezcla rara, no se sabía si era el hombre de Lafalla que llegaba a ordenar las cosas o si era un loco que... con el cual iban a probar si el fiscal tenía carne de cañón otra vez o si el fiscal se iba a callar la boca con la Dirección General de Escuelas."

En junio de 1988 el Diario Los Andes hace eco del conflicto suscitado a raíz de la venta de los libros. Entre diciembre de 1991 y mayo de 1992 de los conflictos entre el sector de los supervisores y la Dirección General de Escuela. Y entre junio y julio de 1997 del conflicto que se genera entre la Fiscalía de Estado y dicha repartición, a raíz de una denuncia realizada por el entonces fiscal de estado de malversación de fondos en un contrato con la empresa IBM para realizar una reforma administrativa en el sistema. Esta denuncia da lugar a un proceso judicial que a principios de 2002 demostró que las acusaciones no eran sostenibles y cerró la causa.[XVII]

Un informante grafica el clima generado por este reordenamiento y por el papel asumido por la Fiscalía de Estado con el aval de la Gobernación:

"[..] el gobernador el día viernes me hizo el ofrecimiento y el sábado, cuando me junté con él en la mañana, me dijo: "bueno, ¿vos sos consciente donde vas a parar?", y entonces le dije: "absolutamente consciente". Dice: "Bueno, porque quiero que sepas que, ante la menor duda y ante la menor denuncia que haya sobre tu gestión, yo no voy a tener ningún problema en ponerte sobre la parrilla". Y entonces le dije "mirá, quedate tranquilo, conmigo te va a costar mucho ponerme arriba de una parrilla". Y, efectivamente, terminé y, bueno, terminé el período como corresponde y realmente hicimos lo que teníamos que hacer en esa área, que era dedicarle todo el tiempo. [..] y así iba a trabajar, hasta que, con fisioterapia y remedios, me fui curando, así que te digo que todavía tengo parte de mi sistema nervioso todavía afectado. De mis terminales

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 333

nerviosas, estos dos dedos yo no los siento. [..]Así que yo estuve un mes con el Mito y viví el momento de la transición del Mito a la Marta. Y, entonces, cuando a la Marta la designan, la Marta una de las cosas primeras que hace: "[..] necesito que me sigas acompañando". Yo creo que no era ni por cariño ni por afecto, porque en realidad, siempre nos peleamos muchísimo, yo creo que fue porque ella no se animó a cambiar de funcionario, un funcionario que acababa de poner el gobernador un mes antes."

Por su parte, en el Consejo de la Juventud la relación con el gobernador tenía algunos tintes particulares. Durante la gestión de Lafalla ese apoyo personal se manifestó de manera contundente con algunos jóvenes funcionarios que conformaba el área en estrecha vinculación con la dinámica partidaria. Un informante nos explica:

"[..]la generacional era el grupo digamos de los jóvenes políticos que estaban insertos en distintos ministerios [..]era un grupo político muy apoyado por Lafalla en ese momento porque, según tengo entendido.. yo no participaba, así que por lo que escuchaba ,tenían toda una formación política que se la daban, no sé a través de alguna fundación, no sé como, pero digamos supuestamente eran los jóvenes políticos que se estaban preparando para la gestión y eran muy bancados por Lafalla."

De hecho, es posible relacionar este apoyo personal con la institucionalidad que obtiene el área de Juventud durante esta gestión.

Por último, respecto a las iniciativas provinciales que apuntaron a vincular Formación y Trabajo podemos decir que, en el caso de Empresa Joven, el apoyo personal del Gobernador fue creciendo paulatinamente y también el Programa. Y, en el caso del Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral, como ya mencionamos, su existencia dependió absolutamente de la decisión política del Gobernador, lo que evidencia el apoyo con el que contaba.

Resumiendo, aún en el marco de las características propias de cada sub-campo, esto es, un área educativa con una fuerte institucionalidad y relativa autonomía, un área de juventud en proceso de conformación y con una fuerte dinámica político partidaria y programas dispersos que no conforman propiamente una unidad (aunque los estemos analizando de manera conjunta), el rol del gobernador es un elemento importante en el análisis de todos ellos. En el primero, marcó al menos, la obtención de recursos en la disputa con Hacienda, en el segundo, como mínimo, su institucionalización y en el último, la existencia y continuidad de los programas.

Para cerrar este apartado, incluimos a continuación un cuadro que muestra la particular combinatoria de lógicas presentes en estas dinámicas.

En él podemos apreciar, en todos los espacios estudiados, la constante presencia de una lógica que le otorga un lugar central al saber técnico junto con la preocupación por avanzar en nuevas formas de gestión en pro de la eficiencia. En el subcampo educativo, en el subcampo de Juventud y en el Programa Provincial de Empleo y Capacitación aparecía combinada con la preocupación por instalar nuevos espacios de participación. Preocupación que no está presente ni en el Programa Empresa Joven ni en Proyecto Joven donde se acompaña la lógica tecnocrática con la subordinación de las prácticas a la dinámica político-partidaria-burocrática. Por último, es de resaltar que el subcampo de las políticas de Juventud es el único en el que, a nuestro entender, coexistieron las tres lógicas de manera importante. Sin embargo, esta tipología intenta resaltar los rasgos centrales, y dado que funciona a la manera de tipos ideales, como ya hemos mencionado, es posible encontrar todas estas lógicas en funcionamiento en diversos momentos y/o en diversos programas.

CUADRO Nº 17: Lógicas de la gestión de las políticas presentes en cada agrupación analítica

	POLÍTICA	DEMOCRATIZADORA	TECNOCRATICA
SUBCAMPO DE EDUCACIÓN		x	x
SUBCAMPO DE JUVENTUD	x	x	x
PROYECTO JOVEN	x		x
PROGRAMA DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN		x	x
EMPRESA JOVEN	x		x

2.4. Institucionalidad y multifuncionalidad de los equipos de trabajo

Como ya mencionamos en el capítulo metodológico, un elemento importante al momento de seleccionar a nuestros informantes fue su participación en la definición de las políticas. De hecho, salvo quienes se desempeñaron en programas que dependían del Gobierno Nacional el resto de nuestros entrevistados manifestó participar de alguna manera en la definición y el diseño de las acciones que se implementaron. Si bien esto era de esperar en el caso de los funcionarios políticos también estuvo presente en los funcionarios técnicos.

Desde la perspectiva de todos los entrevistados la posibilidad de debate y discusión de las líneas de acción caracterizó el funcionamiento de los lugares en los que trabajaron. Creemos que esta situación se relaciona con la importancia que se le otorgaba a la conformación de equipos de trabajo, dado que en el conjunto de las entrevistas con funcionarios de los distintos niveles de las áreas del Estado Provincial, encontramos permanentes referencias a ello. La totalidad de nuestros entrevistados utilizaron este término de manera reiterada para referirse a la gente con la que trabajaban, es decir, que este es un rasgo presente en todas las acciones analizadas.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 334

En esta modalidad de trabajo en equipo son varios los aspectos que se ponderan, tanto desde los niveles de decisión política como en los niveles técnicos.

Una clara señal del peso que se le otorga es su asociación a la capacidad de gestión. Más aún, como veremos a continuación en el discurso de algunos informantes, la posibilidad misma de gestión se relaciona a la conformación de estos equipos.

- "Entonces mi objetivo y del equipo, primero, fue que pudiéramos constituir un equipo. Porque uno solo no puede. Puede con equipo. Puede mucho más."

- "En primer lugar cabe señalar que los equipos de gestión se caracterizaron por ser verdaderos equipos de trabajo, con unidad de concepción y de acción."

- "El equipo garantiza mucho, porque allí había un organigrama que no favorecía digamos la coherencia. Pero la existencia de un equipo y la existencia de conducción, por lo menos coherente, que a vos te garantiza funcionamiento."

- "Porque tenías toda esta parte más política pero obviamente tenías equipos técnicos, sino no podías concretar [..]."

Por otra parte, en los dichos de la mayoría de los entrevistados se valora, por encima de las lógicas partidarias, aun en el subcampo de las políticas de juventud, que los miembros de estos equipos, además de poseer idoneidad en términos académicos, reunían otra serie de características personales tales como compromiso, dedicación a la tarea, capacidad de debate y para contribuir a crear un buen clima de trabajo. Esta idea se aprecia en los siguientes extractos:

-"¿Buenos equipos de trabajo? Y [quiere decir] recurso humano desinteresado. No había especulación, no había mezquindad, no había sospecha, no había digo…no sé, se creó un buen clima de trabajo. Creo que en general había buen equipo de trabajo, recurso humano, las personas eran buena gente y buenos técnicos.[..]

-"Fue un equipo de gente confiable, con una concepción parecida, con capacidad de debate, debatíamos mucho los temas, nuestras reuniones de gabinete eran intensas [..]."

-"Entonces nosotros confiábamos plenamente en el equipo, aunque eran de distinto signo político, porque no habían sido elegidos por fidelidad política sino por compartir la propuesta educativa. Pero sí había que darle plena transparencia al proceso de toma de decisiones. Porque no era gente que esta allí por lealtad política ni porque tenía que obedecer a los que estaban más arriba porque sino podía tener reprimendas políticas, no. No, porque no era, primero, no era la lógica con la que nos manejábamos, no era la lógica con la que habían entrado. Ni ellos tampoco iban a tolerar ese tipo de cosas, porque eran personas bastante solventes, con autonomía intelectual…o sea, entendían razones, no lealtades."

De hecho, en el ámbito más politizado de las políticas de juventud existía un equipo con estas características y miembros "adyacentes" ligados a la dinámica partidaria.

Este lugar que se otorga a los equipos en todas las áreas estudiadas adquiere en la esfera educativa una particularidad: desde la perspectiva de sus funcionarios, la existencia de equipos estables fue lo que garantizó, a diferencia de otras esferas gubernamentales, coherencia y continuidad entre las diversas gestiones de la década. A ello se le suma la voluntad política de respetar los avances conseguidos, no sólo entre las administraciones del mismo signo político, sino también aquellos que tuvieron lugar en el primer gobierno democrático de signo radical. Como se desprende de los materiales documentales analizados, este estilo de gestión se basó en la intencionalidad de generar procesos de transición responsables tendientes expresamente a darle continuidad a las políticas. [350] En varios pasajes de las entrevistas aparece esta cuestión, dos de ellos la sintetizan claramente.

-"[..] si se puede decir que hay cierta continuidad. [..] los equipos técnicos que se pueden financiar con los fondos del EMETA son los que luego van a sostener todo el proceso, no los únicos, pero luego no van a ver más que esos, van a actuar en todo el proceso posterior. Eso fue en el año 89, 90 y van a llegar hasta el noventa y nueve. [..]O sea equipos que duraron diez años [..]invertir en recursos humanos y potenciar el nivel técnico de la capacidad técnica del nivel central del gobierno. [..] Y tuvieron esta característica, más allá de los gobiernos no estar subordinado, primero, las decisiones educativas, la agenda educativa, el desarrollo educativo, no estaba subordinado al gobernador en forma así tan cambiante. Podían cambiar el equipo técnico pero no lo hicieron."

-"En Mendoza se dio la característica de que cuando nosotros nos hicimos cargo en el ochenta y siete, casi ochenta y ocho (diciembre del ochenta y siete) adoptamos el criterio, la política, de darle continuidad a lo que Duch había venido haciendo, más allá de los ajustes que se hicieron sobre esto."

Otro aspecto importante se refiere a la "multifuncionalidad" de estos equipos. En el área educativa los funcionarios políticos contaban también con una fuerte dotación de capital cultural, es decir, eran al mismo tiempo equipos fuertes técnicamente y con una vasta experiencia de trabajo en el Sistema Educativo. En otras áreas del Estado Provincial en las que se encararon programas que apuntaban a la relación entre capacitación y trabajo, también se conformaron equipos "multifuncionales". Por el contrario, esta convergencia entre capacidades técnicas, territoriales y políticas no está presente en las áreas de juventud, allí más bien estas funciones las cumplían equipos separados. En los siguientes extractos de los informantes de las tres agrupaciones analíticas que hemos construido encontramos referencias a estas diferencias.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 335

Un funcionario del área educativa decía:

"[..] todos los cargos en nivel de primera línea y segunda línea fueron saliendo de este equipo técnico. En mi caso es un ejemplo, porque yo empecé siendo un técnico con una gestión radical y luego fui subsecretario en una gestión justicialista.[..] no había en Mendoza una distinción entre lo técnico y lo político. Sino que eran equipos técnico-políticos. Y los cargos de primera línea fueron ocupados por gente que antes había hecho el recorrido técnico. Esta es la impronta mendocina."

En el área de las políticas de Capacitación y trabajo:

"[..]todos hacíamos de todo.[..] éramos técnicos, éramos territoriales, no había esa división de tareas no, no, no existía esa división de tareas. No, no, no lo viví así, yo no lo viví pero era un muy buen grupo humano. Excelente y creo que lo que se lograba era entusiasmar con la tarea que se hacía con el trabajo con los objetivos que teníamos que cumplir.[..] Pero éramos muy organizados, muy organizados, esa era la virtud que tenía el equipo. Todos sabíamos hacer todo, si faltaba uno no se caía el sistema, no se pinchaba."

En el área de las políticas de Juventud:

"[..] el equipo [del programa] era un equipo técnico y un equipo operativo. La única persona política que teníamos era la Presidenta del Consejo. Entonces no había lo que en otras instancias uno establece como estrategia, que vos tenés intermedios que se encargan específicamente de crear viabilidad política de los proyectos. Entonces tenés un equipo técnico, trabajando uno operativo que lo concrete y tenés quienes crean la viabilidad."

Por otra parte, el área de juventud tuvo algunas particularidades en términos de "la continuidad". Tres gobiernos del mismo signo político, sin lugar a dudas, generó una secuencialidad que dio lugar a transiciones sin abruptas rupturas. En algunos casos, los programas continuaban tras el cambio electoral sin modificaciones sustanciales, sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en el Ministerio de Educación y la Dirección General de Escuelas, esta situación generó trayectorias personales en una línea de trabajo más que recursos institucionalmente instalados en las áreas de gobierno. Los funcionarios en muchos casos seguían trabajando en temáticas juveniles pero fueron cambiando de un lugar a otro dentro de la estructura estatal. Como ya hemos reseñado existieron programas destinados a los jóvenes en el Ministerio de Economía, en el Ministerio de Cultura y Educación, en el Ministerio de Medio Ambiente y en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Entonces, podemos decir que existió continuidad de la gente, pero no de las políticas. Algunos funcionarios estuvieron durante 12 años dedicados a participar en la formulación y puesta en marcha de proyectos y programas para los jóvenes, sin embargo, nunca existió una línea de acción que tuviera una permanencia importante en el tiempo y mucho menos que atravesara a las tres gestiones de la década.

De igual manera no registramos continuidad de las políticas en el grupo de las políticas de formación y trabajo, sí trayectorias personales, aunque solo en algunos casos y sin una duración semejante a las descritas anteriormente.

En síntesis, en todas las áreas estudiadas se le otorga un lugar central a la conformación de los equipos, pero en la esfera educativa este fenómeno adquiere una particularidad relevante. Allí, la preocupación por la formación y apoyo de equipos de trabajo se reflejó en la búsqueda de diversas estrategias para obtener financiamiento y en la intención de dejar capacidad instalada en el Estado. Además, al sumársele una voluntad tendiente expresamente a darle continuidad a las políticas se logró coherencia y continuidad entre las diversas gestiones de la década. Pero estos equipos tenían otra característica relevante, sus funcionarios políticos tenían además un importante capital de conocimientos técnicos y mucha experiencia territorial. En otras palabras, no existía una distinción tajante entre las funciones políticas, técnicas y territoriales.

Otro elemento importante que se desprende del análisis es que la continuidad de las personas no necesariamente garantiza la continuidad de las políticas. En el caso de las políticas de juventud, encontramos funcionarios con una larga trayectoria personal, sin embargo, la institucionalidad en juego en el área de juventud contribuye a comprender porqué estos recorridos personales no tuvieron el mismo efecto que en el área educativa.

Por último, el grupo de la formación y el trabajo que presenta mayor fragmentación es a la vez en el que no existe institucionalidad alguna, en el sentido de estructuras estables, ni siquiera en juego, ni tampoco trayectorias personales significativas en la temática que, en alguna medida, compensaran aquella debilidad.

2.5. Las relaciones interjurisdiccionales

Las capacidades políticas y técnicas de los equipos de gestión nos conduce al siguiente aspecto importante en el funcionamiento de este campo: la relación que estos equipos tuvieron con la jurisdicción nacional.

En términos generales, en el trato que el gobierno provincial sostuvo con la Nación pesaron una relativa autonomía económica y las relaciones político-partidarias tirantes y fluctuantes que el Gobierno de Mendoza sostuvo durante toda la década del noventa con el menemismo.

Uno de nuestros entrevistados se refería a cómo se conjugaban estas dos variables:

"[..] hemos tenido una situación de tensión y disputa permanente con Menem, desde la gestión, desde lo conceptual y

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 336

sistemático.Nosotros estábamos muy aislados con la Nación, precisamente entre otras cosas por los conflictos políticos que había habido con la Nación. Para que te ubiqués en toda esta época, del 93 al 95, fue la ruptura del Pilo, era una época difícil para nosotros en el peronismo, además de tensión sistemática y permanente con Menem, con la gestión de Menem y el parto del Pilo de enfrentar a Menem. No fue un momento fácil. Sí hubo un cambio desde el 94 al 95, en el último año de gestión, que es cuando el Rolo arregla con Menem y lo dejan solo al Pilo. Ahí sí hay un cambio y se nota. Y se nota sobre todo en los actores que empiezan a aparecer. Los actores que empiezan a aparecer como interlocutores del poder cambian, Vila crece, Manzano crece, crece Bauzá, crecen los allegados a Bauzá. Esos tipos empiezan a aparecer como sujetos de la política en la relación con la articulación con la Nación, a llevar y a traer programas a Mendoza. El Efecto Tequila del noventa y cuatro, nos hizo cimbronar fuertemente el tema de los bancos provinciales. [..] pasamos a ser, en términos generales, de la posición máxima de poder, que era aliados a la reelección de Menem con seiscientos millones en el banco, de golpe un Tequila que te voltea, entonces de una posición de fortaleza de en la alianza con Menem se pasa a una posición de debilidad en la alianza con Menem, rápidamente. [..] el Rolo cambia de posición política, se juega por la reelección de Menem, arregla con Menem y firma entre otras cosas, no sé si era el primero o el segundo pacto fiscal, donde ahí ya había una receta, que era réplica de la receta del Fondo Monetario hacia las provincias."

Sin embargo, los conflictos internos que acarreó en el Partido Justicialista mendocino el alejamiento de Bordón y sus seguidores, vinculados estrechamente a las nuevas relaciones que se establecían con el menemismo, repercutieron de manera heterogénea en las distintas áreas del gobierno provincial.

En la cartera educativa, es preciso comenzar por señalar que allí se construyó cierto grado de independencia respecto a los cambiantes rumbos de la relación que la gobernación tuvo con la Nación. Varios aspectos contribuyen a explicar esta autonomía relativa. La permanencia de un mismo equipo de trabajo durante doce años consecutivos y la capacidad técnica como elementos importantes. Desde la perspectiva de nuestros entrevistados, además, es preciso considerar que el equipo que asume en 1987 la cartera provincial de educación se conformó con anterioridad al arribo al gobierno participando de una instancia nacional donde se agruparon los equipos de educación del partido peronista que no tenían gobiernos provinciales durante el primer mandato democrático. A ello debe sumársele la presencia protagónica de actores educativos mendocinos en los ámbitos de concertación federal y en los propios equipos nacionales de educación a partir de 1987. Muchos funcionarios provinciales ocuparon durante los noventa y ocupan en la actualidad cargos en diversas áreas del gobierno de la Nación, pero en la esfera educativa este traspaso es bastante frecuente y numeroso.

Un alto funcionario político nos decía sobre la relación con la Nación:

"Y, éramos la niña bonita. ¿Por qué? Porque éramos los más prolijos cumplidores de la reforma nacional. Entonces, éramos los que empezábamos primero la aplicación de los programas, éramos los que, en general te diría, íbamos más avanzado, salvo en algunos aspectos."

Al consultarle cómo se logró mantener esa relación al margen del trato general Nación-Provincia, nos respondió:

"Fueron fuertísimos los roces. A ver, si hubo un gobernador que le repugnaba mirar la cara de Menem o relacionarse con Menem, era Lafalla. Sin embargo, en el área educativa la relación se preservó de una manera muy particular, muy especial. Es tanto en la época de De Cara como en la época de Marta Blanco y yo les diría que no sentimos nosotros esa mala relación que tenía Lafalla personalmente con Menem, no la sentimos en el área educativa. Porque, en realidad, [..]esto obedece a las prácticas culturales corporativas que caracterizan a nuestro país Es decir que los educadores se mueven corporativamente, y tienen intereses permanentes, más allá de los intereses del Estado. [..]y, sinceramente, la de los pedagogos, la de los educadores, es una corporación más en el país. Y entonces, yo creo que el paraguas de la Decibe, en este sentido, fue particularmente significativo e importante. [..]ella tenía el poder suficiente como para ponerle el paraguas a las experiencias que se estaban haciendo en el país y que ella entendía que esas experiencias, [..] como en el caso de Mendoza de alguna manera fortalecían y aseguraban la implementación de la Ley Federalen el país. Cosa que vos sabés que hay algunas jurisdicciones, como fue el caso de la actual ciudad de Buenos Aires que en esa época era todavía Capital Federal, nunca aplicó la Ley Federalde Educación. [..] Te confieso que yo no te sabría explicar demasiado cómo esa relación tensa entre Gobernador y Presidente cómo ha influido en otras áreas. Pero en el caso de Educación, yo me animaría a decirte que no fue una... no se notó una influencia negativa."

De hecho, en la cartera educativa también existieron mecanismos internos que repelieron los intentos de intromisión desde sectores afines ideológicamente al menemismo. Durante la época de Gabrielli en la gobernación, al equipo que conducía el área educativa desde el período de Bordón, se sumó gente que no pertenecía a los grupos que describimos en el primer punto y que traía concepciones más liberales, pero al poco tiempo un conflicto desatado en el Sistema Educativo generó la renuncia de este grupo de funcionarios.

Además, otros dos elementos contribuyeron a potenciar esta suerte de relación paralela con la Nación: cierta independencia, al menos formal, de la Dirección General de Escuelas en el organigrama del gobierno y la llegada de fondos desde la Nación que no se incluían en el presupuesto provincial. La DGE es, según nuestra constitución, un organismo autárquico cuya máxima autoridad es designada con acuerdo legislativo. Un alto funcionario político explica pormenorizadamente esta si-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 337

tuación.

"[..] La dirección General de Escuelas, en general, hacia adentro, aparecía como un área bastante autónoma, bastante aislada, y que tomaba decisiones que solamente el Director General de Escuelas hacía conocer al Gobernador en privado o en gabinete, pero no era como la vida y el contacto y el tipo de relaciones que tenían los ministros y sus ministerios con la gobernación. Es decir, que, en definitiva, ellos hacían lo que tenían ganas de hacer. Si sus planes no coincidían con los del Gobierno Provincial, pues sencillamente hacían los planes que ellos tenían. Ésta es la verdadera milanesa. Incluso porque ya en la época de De Cara habían empezado a funcionar todos los programas nacionales, especialmente desde el año '92, que apoyaban, en primer lugar, el proceso de transferencia de las escuelas nacionales a la provincia y, en segundo lugar, que ponían en marcha los objetivos y las metas definidas por pacto federal-educativo. [..] Es decir que, en ese sentido, la Dirección General de Escuelas, particularmente desde el año '95, comenzó de manera creciente a tener importantes recursos adicionales que no correspondían al presupuesto provincial y que estaban destinados, según, digamos una programación de orden nacional, estaban destinados, en grandes rubros, a la construcción de edificios escolares, al equipamiento mobiliario de las escuelas, al equipamiento didáctico. [..] Es una época de un presupuesto que, yo te diría, que era entre el 50% y el 60% del presupuesto de la provincia."

Esta relación no significó, de ninguna manera cambiar dependencia política provincial por nacional, cuando se les pidió un juicio de valor sobre la relación con la Nación, ella fue considerada por nuestros informantes en función de los márgenes de redefinición y adecuación al contexto local que se pudieron lograr. Algunos párrafos grafican esta afirmación:

-"Buena, una relación buena porque lográbamos poner al servicio los recursos de la Nación, tratar de adaptarlos y articularlos bien con nuestra política."

-" Podíamos discutir en pie de igualdad. Había buen diálogo había respeto y no había extorsión digamos de Nación a Provincia. Porque no decidiéramos o no priorizáramos los temas o las líneas que ellos planteaban en la agenda quedábamos marginados. En general había posibilidades de hacer contrapropuestas, reelaboraciones y redefinir las prioridades. Te imaginas, la relación para mí no fue mala, fue muy enriquecedora, muy abierta y muy de igual a igual la discusión."

Esta valoración se asocia a una de las preocupaciones que identificamos en los funcionarios educativos, dejar capacidad técnica de gestión instalada en el Estado y acarrea una dura crítica a la instalación de estructuras nacionales paralelas a las provinciales.

"[...] los equipos de Nación lo que tienen que hacer es gestar capacidad instalada en la Provincia. No ir a reemplazar el espacio que la Provincia tiene que desarrollar porque después desaparece la Nación y en la Provincia no queda nada. Por más que los procesos sean más lentos son las jurisdicciones las que tienen que desarrollar sus sistemas o sus subsistemas ¿sí?"

Sin embargo, la relación que hasta aquí describimos no estuvo exenta de discusiones y debates, incluso dio lugar a fuertes críticas sobre una concepción clientelista de las políticas y el uso discrecional de los recursos. Las palabras de algunos de nuestros informantes dan cuenta de esta discrepancia en los manejos políticos.

"Por ejemplo en los años noventa funcionó mucho lo que se llamó el Plan Social, nosotros ahí trabajamos bastante en el armado de eso. Después nos abrimos, porque creo que eso se politizó mucho, se manoseó, se desvió bastante, como ocurrió con muchas de las cosas en los años noventa. Se utilizó más como una herramienta política que como una herramienta educativa, si bien los libros seguían llegando, las escuelas se seguían haciendo y demás, pero todo con un trasfondo ya de otro color, en el cual nunca me interesó involucrarme. [..] había que armar un acto y había que llevar treinta mil personas para hablar del presidente y había que hacer una comilona con tantas personas para tal y tal cosa.[..] Noventa y tres, noventa y cuatro, noventa y cinco. Entonces una excelente herramienta con mucha plata, con mucha capacidad de negociación [..] pero las diferencias no siempre quedaban para Educación, este es el tema, sino que se dilapidaban en este tipo de cosas políticas. Entonces cuando se empezó a orientar por ese lado yo me abrí."

Resumiendo, los equipos que gestionaron las políticas educativas provinciales durante toda la década hicieron de esta cartera de gobierno un espacio relativamente autónomo, tanto de la gobernación como de su contraparte a nivel nacional. Varios elementos contribuyeron a configurar esta dinámica: el alto grado de institucionalidad, la participación de los funcionarios mendocinos en ámbitos nacionales, la autarquía de este organismo, le existencia de funcionarios con un perfil político y técnico, la continuidad de los equipos, la preocupación por fortalecer la gestión pública en el área, la existencia de una agenda educativa propia y, por último, pero no por ello de menor relevancia, la importancia otorgada en la relación a la existencia de márgenes de redefinición y adecuación al contexto local.

En el área de Juventud, comenzaremos por señalar que también allí existió cierta independencia para formular políticas propias. Esta situación se verifica fundamentalmente a partir de la conformación del Consejo de la Juventud respecto de la Subsecretaría de Desarrollo Social de la cual dependía. Es decir, a medida que gana en institucionalidad. Su Presidenta nos decía:

"[..] nosotros teníamos nuestra propia dinámica y hacíamos lo que consensuábamos con absoluta libertad."

Por otra parte, también existió un fuerte acento en la im-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 338

portancia otorgada a la existencia de márgenes de redefinición y adecuación al contexto local al valorar las relaciones con la Nación, sin embargo, la menor dotación presupuestaria del organismo de Juventud en relación a la DGE, le confería un menor margen de acción. De hecho, la posibilidad de adecuación de las políticas nacionales no se obtuvo en el diálogo con funcionarios nacionales sino acordando en el territorio provincial con los actores a través de los cuales la Nación tercerizaba la ejecución de sus políticas, es decir, con los municipios o con las Ong´s mendocinas. En el siguiente párrafo una informante nos relata como funcionaba esta dinámica en un caso puntual.

"Ejecutábamos acciones que venían desde la Dirección Nacional de Juventud o de Desarrollo Social de la Nación que los tomábamos como propios. [..] Eran programas enlatados. O los tomabas o los dejabas, y ante la nada tratábamos de ver si podíamos flexibilizar algo y no perderlos. [...] en algunos casos poco [era lo que se podía flexibilizar] las líneas de financiamiento que venían del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación eran para jóvenes, pero pasaban directamente por Ong´s, no por el Estado Provincial, entonces no habían instancias de participación de la provincia. [..] Lo que nosotros logramos hacer fue vincularnos con quienes tuvieran los recursos y poder participar en la identificación de los grupos y a donde iban a ir los recursos. Digamos que la instancia participativa no la dio la Nación sino que nosotros buscamos vincularnos en nuestro territorio y conjuntamente priorizar y coordinar. Nosotros teníamos acciones que cubríamos desde el Estado Provincial y habían sectores que no llegábamos o por los recursos o por el tiempo y articulamos con ellos para que ellos cubrieran esos sectores y no superponernos y tener sobreatendidos algunos grupos."

La crítica frente a prácticas clientelísticas también está presente en las áreas de juventud de una manera marcada.

"[..] Profemiso uno de los programas que venían por el Ministerio del Interior [..] la gente que estaba ahí eran los hijos de Corach [..] Entonces vos veías ahí también cual era su concepto tanto de las políticas públicas como de lo que era el manejo de los recursos que son recursos públicos, discrecional. Nosotros tuvimos experiencias muy negativas en esas cuestiones. Un ejemplo: [..] Eran grupos de jóvenes que participaban en la militancia política. Y el encuentro estaba disfrazado de que era para jóvenes de organizaciones comunitarias etc., etc., pero en realidad era adoctrinamiento político y toda la historia. Nosotros no utilizamos a los chicos para eso, ellos no tenían drama. [..] Esa era la forma en que se manejaban determinados recursos desde la Nación, en tema jóvenes te estoy hablando. [..] Esto que te puedo decir de lo que era su concepción de la política social. Era una concepción bastante discrecional que no era pluralista que no respetaba efectivamente las distintas identidades y la participación que había de los chicos desde un lugar que no era político, no era político partidario."

A diferencia de las dos áreas que hemos analizado, nos interesa marcar que en los programas que buscaban conectar Formación y Trabajo, respecto a la relación Nación –Provincia, resulta llamativa la absoluta desvinculación que existió entre ambas instancias.

Empresa Joven fue un programa enteramente provincial sin ningún tipo de relación con la Nación, a la inversa Proyecto Joven, que como ya mencionamos estuvo a cargo de la Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales, creada ad hoc, dependiente de la órbita nacional funcionó con total independencia de las políticas provinciales y, por último, el Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral sólo coordinaba con el ANSES aspectos operativos relativos a la información sobre los beneficiarios del programa. Esta situación que podría parecer particularmente alarmante en el caso de Proyecto Joven, si consideramos la fuerte vinculación que la cartera educativa tenía con la Nación, refleja la desconexión que a nivel nacional tuvieron en torno a este programa el Ministerio de Cultura y Educación y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) inicialmente y luego el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En síntesis, tanto en las políticas educativas como en las de juventud, la relación con sus pares a nivel nacional fue buena con independencia de los vaivenes en la entablada entre los gobernadores y quien ejerció la Presidencia durante toda la década. Pero sólo la DGE pudo construir, en cierto sentido, una relación de "igual a igual". El Consejo de la Juventud, tuvo que buscar mecanismos indirectos para poder imprimir algún tinte local a las políticas que se ejecutaban desde la Nación. En cuanto a las relaciones con otros ámbitos provinciales la DGE tuvo una fuerte autonomía y el área de juventud fue avanzando en ella a medida que ganaba en institucionalidad aunque la distancia entre ambos casos es enorme. Y en el caso de las acciones de Formación y Trabajo la desconexión entre ambas jurisdicciones fue prácticamente absoluta.

Este tipo de situaciones se comprende con mayor profundidad sólo si nos desprendemos de una visión monolítica del Estado e indagamos además en sus conflictos y contradicciones internas. Nuestros entrevistados nos dan algunas pistas sobre estas fisuras, tanto a nivel nacional como en el ámbito provincial, que consideraremos a continuación.

3. los esquemas de percepción

Hemos expuesto claramente, en anteriores capítulos, que desde nuestra perspectiva, las ideas, en tanto formas de vincularnos con el mundo que nos rodea, son producto y a la vez productoras de ese mundo. Pues bien, nos sumergiremos, precisamente, en las representaciones que nuestros informantes construyeron, desde sus características objetivas y desde las relativas al campo en el que ocupan una posición, sobre temas cruciales para comprender los productos de dicho campo. Algunos de estos temas formaban parte de nuestras preguntas de investigación y anticipaciones de sentido, otros así se revelaron durante las entrevistas o en la revisión del material do-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 339

cumental.

Para presentar la información, en este apartado optamos por enlazar las diferentes ideas a partir de la relación entre educación y trabajo, ya que éste es el tema central de nuestra indagación y, también, el que se les propuso a los informantes como articulador de las sesiones de las entrevistas. Así, comenzamos por las representaciones sobre los jóvenes, a continuación tratamos las concepciones sobre el vínculo entre educación y trabajo y luego, para finalizar la sección, abordamos el papel asignado a la educación en relación a la pobreza. Por último, dedicamos una sección a analizar las autopercepciones.

3.1. Juventud, Educación, Trabajo y Pobreza
3.1.1. Las perspectivas desde el subcampo educativo
3.1.1.1. Los estudiantes

Empecemos por las perspectivas de los informantes que ocuparon sus cargos, según la época, en el Ministerio de Cultura y Educación o en la Dirección General de Escuelas referidas a la juventud.

En una primera aproximación, las ideas que manifiestan nuestros informantes sobre los miembros jóvenes de la sociedad adquieren visos totalizantes, esto es, de manera espontánea se refieren a ellos en tanto pertenecientes a "un grupo". Ahora bien, las características que se le atribuyen a dicho grupo difieren entre los distintos entrevistados, todos ellos mayores de 45 años, oscilando entre dos situaciones que podríamos rotular como extremas: jóvenes en tránsito hacia el mundo adulto o jóvenes problematizados. Ambas posturas pueden observarse en los siguientes dos pasajes de las entrevistas:

- "Hoy un chico de quince, dieciocho años lo que quiere es terminar la escuela secundaria básica para luego definir que va a hacer. Tal vez después definirá seguir estudios superiores o reinsertarse en estos circuitos de titulación certificaciones habilitaciones más directas con el mismo logro."

- "A un pibe que tiene su cabeza problematizada por la televisión, la droga, la sexualidad, la violencia, que vos sigas con una enseñanza memorística es como que no entender un pepino lo que le pasa al pibe."

Además, en todas las entrevistas los jóvenes de los noventa fueron definidos por sus carencias. Consecuentemente, las asociaciones entre las generaciones jóvenes y el futuro fueron nulas. Entre las expresiones con que se los caracterizó encontramos:

- "no tienen una familia atrás "

- "no tienen una vocación acérrima al estudio"

- "no han vivido en sus familias experiencias de trabajo que dignifiquen"

- "no tienen rumbo"

Cambiando el ángulo del análisis, cuando de comparar a los jóvenes de los noventa con los jóvenes de otras épocas se trata, nuestros informantes consideran que las condiciones socioeconómicas empeoraron características ya existentes.

"Yo creo que la complejidad de la cultura juvenil ya existía, me parece que la problemática de las culturas juveniles tienen muchos años, son generaciones que se van cultivando. Creo que la impronta de los últimos años es que a esa problemática de la cultura juvenil le agregás la pobreza, la indigencia y la desocupación, que hace terriblemente más salvaje esa problemática juvenil. [..] Lo que yo escucho hoy de lo que pasa en las escuelas no tiene nada que ver con la escuela que a mí me tocó conducir. Es decir, en 10 años esta problemática se ha agudizado enormemente, porque se ha agudizado la violencia, porque se ha agudizado la adicción, porque se han agudizado estilos de conducta de la lesión en los jóvenes."

Sólo en un caso encontramos una perspectiva que resaltaba las características compartidas por las generaciones jóvenes de diversas épocas. Esta connotación se desprende claramente del siguiente texto:

"Yo creo que los jóvenes hemos sido toda la vida iguales, se manifiestan de formas distintas, se expresan de formas distintas, actúan a lo mejor de formas distintas, pero yo creo que las expectativas, los éxitos, los disfrutes, las frustraciones son más o menos las mismas. Es cierto que los entornos condicionan, favorecen o desfavorecen ciertas cosas, pero yo creo que nunca ha sido para los jóvenes fácil forjarse la vida, como tampoco lo es ahora. Creo que nunca ha habido una vocación acérrima al estudio, como tampoco la hay ahora, pero a la ahora de la verdad creo que son iguales."

Por otra parte, en uno de los documentos oficiales que acompañaron las reformas de la enseñanza secundaria a principios de los noventa encontramos en juego una concepción psicobiológica aspecto que, aunque se presenta como sustrato de un sujeto del aprendizaje situado socialmente, cobra, en el documento, un lugar preponderante comparándolo con el lugar que se le otorga a los condicionantes sociales. A continuación presentamos un pasaje del texto en el que puede apreciarse esta concepción.

"Caracterización del adolescente:

El nivel secundario corresponde a la formación destinada al alumno que atraviesa, evolutivamente hablando, la etapa de la adolescencia. Se trata de una época caracterizada por fuertes transformaciones biológicas y psicológicas, por una abierta redefinición de los valores éticos, religiosos, sociales y culturales, y por los particulares vínculos y modos de aprendizaje. Biológicamente en la pro-adolescencia se producen cambios

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 340

que manifiestan la maduración sexual tanto interno-hormonal como externo-corporal. En esta edad irrumpe el desarrollo de características sexuales primarias y secundarias en un cuadro general de crecimiento muy rápido y desproporcionado en cuanto a tamaño y peso."[351]

Pues bien, a pesar de estas primeras expresiones homogeneizantes, construidas probablemente desde una perspectiva de clase compartida, cuando a nuestros informantes se los interroga sobre la existencia de particularidades aflora una clara percepción de las situaciones diferenciales que tienen lugar entre la población juvenil. Aunque ella implica una labor reflexiva y no surge esporádicamente. Indudablemente, dos elementos se asocian con esta percepción de las diferencias y con una fuerte preocupación por la equidad y la calidad para todos los sectores sociales incluidos en la escuela: la participación en grupos políticos de diversas extracciones, pero todos ellos comprometidos con la transformación de una sociedad desigual y la influencia de marcos conceptuales provenientes de organismos internacionales como la UNESCO, que enfatizan la necesidad de lograr procesos más equitativos en la distribución de los bienes escolares, especialmente para aquellos sectores en situación desventajosa.

Por otra parte, es llamativo que sus esquemas de clasificación se construyen constantemente en referencia al Sistema Educativo mismo. En los siguientes extractos nuestros informantes señalan a los grupos que asisten a la Educación Básica de Adultos y a los jóvenes desertores del Sistema Educativo como los sectores en peores condiciones.

- "Y vos tenés jóvenes distintos y ahí tenés que establecer una diferencia entre los jóvenes que van a la educación media, a los CENS y los jóvenes que van a la educación básica, eso te dije que había una diferencia enorme una brecha que es la terminalidad de la primaria. Los jóvenes que van a capacitación para el trabajo habiendo terminado la primaria están más cercanos a estos otros jóvenes que los demás. En realidad los grupos de básica yo te diría que son los más desposeídos los más dispersos los más difíciles de convocar. Esta población de educación básica, que no había terminado, una población básicamente sin voz social. No se expresa, no se organiza, no golpea las puertas, no exige que le abran una institución, que le abran una secundaria que le abran un CENS. Están replegados, perdidos. Hay un grupo de jóvenes que abandonan la primaria o que son extraedad en la primaria y que hasta los catorce años no podían ingresar en los centros y yo los llamaba los náufragos del Sistema Educativo. Esos que tienen trece, doce, trece no están ni en un lado ni en el otro y en realidad terminaban estando en un CENS."

- "[..] el adulto de básica es el pobre de los pobres, yo digo. El del sector social más, más deprimido ¿no?. Entonces si la escuela no esta inserta en el mundo en el que el vive es muy difícil que acceda a la escuela y si accede es muy difícil que permanezca."

-"[Existían jóvenes en situación especial] [..] aquellos no incluidos en el Sistema Educativo formal y, por tanto, difíciles de atraer y preparar para el trabajo. Debe tenerse en cuenta que el Sistema Educativo se estaba masificando, pero no estaba preparado para recibir y convocar a quienes se escapaban de los modelos hasta ese entonces vigentes como para ser incluidos en el sistema.

Un aspecto a destacar es el uso de categorías tales como Jóvenes adultizados o Adultos-Jóvenes para referirse a los jóvenes de sectores populares que fueron, de manera creciente, llenando las aulas de la educación para adultos durante los noventa. Desde nuestra perspectiva, la construcción de estas categorías es una clara señal de la resistencia que los esquemas de percepción incorporados por nuestros informantes, ofrecen a las formas de ser joven que implican responsabilidades familiares y laborales desde tempranas edades y que se alejan del modelo que entiende a la juventud como una etapa de transición entre la niñez y la vida adulta en base a la experiencia de los jóvenes de las clases sociales más favorecidas. Hemos seleccionado dos pasajes de las entrevistas, con dos funcionarios, que marcan claramente, por un lado y en la primera entrevista, la yuxtaposición entre una concepción psicobiologicista del adolescente y la percepción de realidades cotidianas más complejas en algunos sectores juveniles, y por el otro, en la segunda entrevista, una concepción que asimila la situación de estos jóvenes con responsabilidades familiares y laborales con la desprotección, utilizando en la comparación como referente a los adolescentes de sectores sociales mejor posicionados.

- "Entonces el adulto a diferencia del niño que su papá y mamá lo mandan a la escuela el adulto joven, el adulto o el joven adultizado, esta terminología que fue acuñada en esos momentos. Porque es este joven de catorce, quince, dieciséis años, que en realidad es un adolescente, pero que su experiencia de vida es, o toma decisiones de adultos y además tienen mucha autonomía."

- "En realidad por ejemplo los CENS que eran los DINEA que se caracterizaban por tener prácticamente adultos jóvenes y adultos hoy tienen muchos jóvenes y adolescentes. Adolescentes teniendo en cuenta este estiramiento de los adolescentes, en algunos aspectos de estos alumnos, tienen obligaciones laborales, situaciones complejas y contradictorias. Porque si bien participan a veces de este estiramiento de la adolescencia en este caso se caracterizan porque asumen responsabilidades familiares y laborales en forma temprana. No como los adolescentes de clase media y de clases altas que disponen de su tiempo para formarse, estudiar y demás. Estos jóvenes los encontrás si vos querés más desprotegidos desde en un sector por lo menos desde el ámbito familiar. Con necesidades laborales pero a veces sin encontrar trabajo porque no están capacitados. Y este con familias formadas tempranamente con parejas con hijos sí. Esto forma parte de toda esta población."

La persistencia de la concepción de la juventud en tanto

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 341

etapa de transición entre la niñez y la vida adulta, a pesar del reconocimiento de la existencia de situaciones diferenciales en función de los condicionantes socioeconómicos llamó nuestra atención. Creemos que estas yuxtaposiciones son la manifestación, en los esquemas de percepción que nuestros informantes construyen, del desfasaje entre la temporalidad de las profundas rupturas de los tradicionales mecanismos de inserción social de los jóvenes de diferentes grupos sociales, la profunda fractura del tejido social que se gestó durante la década. En el siguiente párrafo estos ritmos temporales aparecen de alguna manera marcados por los propios entrevistados.

"Es muy difícil describir a todos los jóvenes con una sola expresión. Creo que existían diferentes sectores. Los jóvenes contenidos en el Sistema Educativo y en el sistema social estaban menos expuestos que actualmente. Existía un grupo no menor de jóvenes excluidos y en situación de riesgo destinatarios sobre todo de políticas de educación de jóvenes y adultos. Una característica de estos grupos en estos años fue que la edad comenzó a descender. Los centros de adultos se llenaron de adolescentes.[..] Debe tenerse en cuenta que el Sistema Educativo se estaba masificando pero no estaba preparado para recibir y convocar a quienes se escapaban de los modelos hasta ese entonces vigentes como para ser incluidos en el sistema."

Incluso en los documentos oficiales de la DGE puede apreciarse la misma tónica: se reconoce el problema tibiamente o de manera incipiente y se acepta como una deuda la implementación de políticas para los jóvenes que se reconocieron como pertenecientes a los grupos más vulnerables: los que abandonan el nivel medio.[352]

3.1.1.2. Educación y trabajo

Desde las autoridades de la cartera educativa, a principios de la década y en un contexto de bajos niveles de desempleo, no existió una percepción del vínculo entre educación y trabajo como relación en crisis. En consonancia con el clima social que reinaba en la sociedad argentina de principios de los `80 la adecuación que se buscaba era entre la escuela y la sociedad y se la concebía en términos de lograr que el Sistema Educativo fuera permeable a las nuevas reglas del juego democrático. El siguiente extracto nos ayuda a graficar esta noción:

"[un punto importante era] cómo hacer una educación secundaria más pertinente a las necesidades de la sociedad, a los movimientos de la transformación institucional que estaba en boga. Porque yo te diría que el gran tema en ese momento era el rol de la escuela, la participación en la escuela, los consejos escolares, los centros estudiantiles, era el tema de la democracia, acabábamos de vivir tantos años de represión. [..] La preocupación era tan grande por hacer una reforma de una escuela que fuera mucho más contenedora, no excluyente, que generara igualdad de calidad para todos. El gran paradigma de la UNESCOse convirtió en el gran paradigma de todos los sistemas educativos latinoamericanos."

Si bien se percibía que no existían mecanismos que permitieran recabar las demandas del sistema productivo, que sólo se contaba con algunas experiencias aisladas de pasantías y se reconocía que el *"chico salía de la escuela con una cosa muy escolarizada y con muy bajo contenido de inserción laboral"*, esta situación no ocupaba un lugar importante en la agenda educativa guiada por una lógica democratizadora de la gestión.

"[La relación entre educación y trabajo] No era la principal preocupación, porque tampoco era el principal problema. No como ahora, [..] por eso es que a 10 años de la Ley Federal de Educación lo que se visualiza como un déficit es justamente esto. Educación de calidad para todos también incluía en la calidad el contenido de la inserción laboral, pero era el tema de la equidad, de la calidad en sentido amplio para que la calidad fuera para los que estudiaban ciencias naturales, ciencias sociales o tecnología. No era una centralidad."

Por otra parte, en la discusión sobre la relación entre educación y trabajo, estaba presente, como también veremos en otras áreas, el concepto del emprendedor. El contenido que se le otorga a esta noción varía en las distintas agrupaciones analíticas aquí construidas. En el marco de un sistema educativo caracterizado por la escasa relación con el sistema productivo éste se refiere a la formación que requiere un trabajador para comprender de manera integral el contexto económico en el que se inserta su actividad, pero también a las competencias necesarias para formular proyectos productivos. Esta noción poco a poco fue ganando terreno a medida que aumentaban los índices de desempleo. Un alto funcionario de la DGE se refiere a cuál era el contenido que tenía este concepto a la vez que pone en tela de juicio los resultados que se pudieron obtener con la incorporación de contenidos curriculares sustentados en esta noción.

"[Se discutía] Esto de dar una formación de base que no esté tan comprometida con la especialización sino que se pusiera a analizar toda esta formación que era aprender a aprender. Esto sí estaba presente y se incorporan, yo por lo menos me acuerdo, dos materias que tenían que ver con esto. Una era Formulación y Evaluación de Proyectos, esto de formar un emprendedor, se plasma en el currículo en esta materia. Que haya tenido impacto o no, esa sería otra historia pero la idea estaba clara. Formulación y Evaluación de Proyectos y Política Económica se incorporan. Porque se entendía que alguien que iba a desempeñarse en el mundo de la producción y el trabajo tenía que entender cómo funciona la economía. Se incorporan esas dos materias que tenían que ver con esto, o sea, no formar un operario hacedor solamente, sino un operario que tuviese mayor conciencia de lo que es el mundo de la producción y el trabajo y la economía y a su vez herramientas para ser un emprendedor y un sujeto activo y un empleado. No formar un empleado sino formar un emprendedor, esto si estaba presente."

Otra funcionaria directamente sostenía que el mejor aporte que puede hacer la educación en este sentido es asegurar una formación básica de calidad.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 342

"Sí, eh compartíamos durante todo el tiempo la idea de que este la educación cuando hablamos de educación y trabajo en realidad estamos hablando de que la mejor formación para el trabajo es la formación general. Una excelente formación general básica una buena formación general básica es la base para este eh poder adaptarse a las transformaciones permanentes en el mundo del trabajo."

Además, durante toda la década, se intercambiaban en los equipos de gestión opiniones sobre el tipo de formación que se debía ofrecer para el trabajo. Discusión que en definitiva versaba sobre la tensión entre educación general y educación específica y que tendrá un lugar central con la sanción de la Ley Federal y las nuevas reformas curriculares.

Un informante decía al respecto:

"Mirá, ahí había una larga, vieja, y creo que todavía inconclusa, discusión de que tenían que ser las escuelas técnicas: si formadores de mano de obra calificada o formadores en disciplinas duras de alumnos aptos y avanzados para la universidad. Esta era básicamente la dicotomía o la discusión que había en ese momento. El CONET tenía un concepto que era el primero: sacar mano de obra apta para los oficios, un poco lo de las viejas escuelas de artes y oficios que dieron nacimiento a las ENET, territorialmente cubrían de la matrícula de las escuelas técnicas captaban la mayor parte. Pero también con una contradicción, porque esto que estaba en el discurso, a la hora de la verdad en las escuelas no ocurría."

Continuando con las representaciones sobre la educación y el trabajo, ahora en la Dirección encargada de la Educación de Adultos, la formación era entendida en términos de Educación Permanente, concepto que tras debates, luchas, marchas y contramarchas, en las últimas décadas, terminó por reemplazar al de Alfabetización como objetivo de la educación para esta población. A esta noción se le agrega que se concibe al Sistema Educativo como garante de la formación del ciudadano. Estos conceptos emergen en el siguiente extracto de la entrevista con un alto funcionario del área:

" [..]el concepto de educación permanente, es más que todo un principio rector, porque entrarían en educación permanente casi todas las acciones a lo largo de la vida del hombre, que ensancha la acción educativa sea formal o no formal, en un tramo es obligatoria, en otro tramo no lo es. Y tiene que ver con las articulaciones del sistema, esto hace que el sistema se abra, que el Sistema Educativo sea mucho más flexible y no monopolice la formación de los miembros en una sociedad y que entienda que hay otros ámbitos que también educan y que dentro de la acción de educación y de formación bueno el Sistema Educativo tiene un rol específico.[..] garantizar varios aspectos respecto de la formación de un individuo. Además, yo entiendo que el Sistema Educativo es una estrategia que una sociedad se da para formar un ciudadano, podría darse otra."

En la perspectiva de esta funcionaria, el Sistema Educativo debería delegar acciones y reconocer como válidos otros ámbitos formativos pero reservarse la expedición de las certificaciones.

"Porque yo entiendo que el Sistema Educativo tiene que ver con garantizar de alguna manera todo lo que es certificación, todo lo que es documentación que sostiene todo un sistema. Tiene que conducir la acción educativa de un país. Pero no quiere decir que toda la tiene que ejecutar. Tiene que generar políticas que le permitan, por ejemplo, a los municipios, si tienen su departamento de educación, tienen sus políticas pero inscribirla en un marco más amplio."

Es precisamente en esta área donde aparece claramente la idea del ajuste de la oferta de capacitación a los requerimientos del sistema productivo, entremezclada con críticas hacia este sector por la falta de señales claras sobre las demandas. Los mutuos reproches, cuyos fundamentos con seguridad surgen en una buena parte de las lógicas disímiles y, en algunos casos, hasta contradictorias que surcan ambos mundos, son una constante de las relaciones entre los actores de la educación y del trabajo,

"Entonces uno de los objetivos, por un lado, era flexibilizar estos centros, constituirlos en centros de ofertas más integrales que revisaran sus ofertas y se adecuaran a las demandas. No fue un trabajo fácil porque esto si vos estas en un país que esta ordenado y que tiene claramente su política de desarrollo, que las respeta, que vos vas a la dirección de economía y te pueden decir se necesita esto, esto y esto. Y estos que salen de estos cursos tienen lugar en tal lado, no estamos ahí. Entonces había también que hacer un esfuerzo muy grande para hacer de esta oferta algo razonable ¿verdad?."

Por otra parte, existe una clara noción sobre la necesidad de adecuar la oferta educativa a las necesidades de los diversos "sujetos del aprendizaje", noción que está presente de manera muy fuerte y reiterada en todos los funcionarios del plantel educativo entrevistados y que, como veremos más adelante, se asocia fuertemente con la marcada presencia del discurso educativo de los organismos internacionales.

"Estos cursos cortos daban una respuesta inmediata para aquellas personas que no tenían demasiado tiempo. Entonces habían cursos desde dos meses a un año no más de un año La idea fue flexibilizar la oferta de capacitación laboral que pudiera darle respuesta a distintas personas en distintas situaciones. Esto también nos permitió articular con otras instituciones para usar por ejemplo las instalaciones."

Ahora bien, sobre el debate en torno al paso de las cualificaciones a las competencias, tema que nos interesaba expresamente indagar, no encontramos referencias concretas en nuestros informantes. Se menciona que ese debate existió a partir de la Ley Federal de Educación en los equipos técnicos de la DGE que trabajaron sobre las reformas curriculares con la preparación del polimodal y de la formación técnico profesio-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 343

nal pero no en los niveles más altos de la función pública.

Por último, los dichos de los funcionarios de esta área hacen mención a otra dimensión en la relación entre educación y mercado de trabajo pocas veces señalada: la industria de la enseñanza.

"Y entre las licenciaturas que se sacan y las ofertas que se sacan son las certificaciones pedagógicas. Que eran necesarias las certificaciones pedagógicas para todos aquellos docentes que no eran docentes y estaban dando materias para los cuales no habían profesorados y demás. Pero en realidad empiezan a volcarse masivamente a la actividad educativa. A mí me desespera. Por un lado, que no serviría para eso totalmente, por otro lado, eso responde ahora el negocio de las instituciones: el mercado ha entrado en la educación viste y tiene como efectos perversos."

3.1.1.3. Educación y pobreza

Así como existe la percepción de las diferencias entre diversos grupos de jóvenes, advertimos que también existe, entre algunos entrevistados, una clara apreciación de las segmentaciones internas del Sistema Educativo. Estas segmentaciones son evidentes tanto en las condiciones que caracterizaban a las escuelas provinciales como en las de la Educación de Adultos.

- "[..] dentro del Sistema Educativo si hay un sector no atendido desvalorizado que sufre bastante yo te diría discriminación e iniquidad dentro del sistema es el área de educación de adultos."

- "[..] eran escuelas transferidas pero a veces muy empobrecidas y otras que dependían de la provincia y se las había creado no siempre con todo el plantel docente y todas las figuras que corresponden para que funcione adecuadamente

Una preocupación constante en los equipos educativos, tal como pudimos apreciar en las entrevistas y en los documentos oficiales, fue la de dotar al sistema educativo de mecanismos que permitiera atender de manera diferenciada a diversas poblaciones y, consecuentemente con esta preocupación, en el discurso se le asigna a la educación un papel importante en la lucha contra la pobreza. Pero llamativamente encontramos, en los esquemas interpretativos de nuestros entrevistados, que se evalúa el aporte que la educación puede hacer para transformar situaciones de pobreza sólo en términos de posibilidades individuales, lo que muestra cuan hondo han calado los discursos que apuntan a destruir las estructuras colectivas y los mecanismos de solidaridad social. Hasta los años 80, el combate contra la pobreza era un tema relacionado, de manera sustancial, con las posibilidades de desarrollo, tanto a nivel provincial como nacional, antes que cruzadas individuales:

- "Mira yo creo que [la educación] es fundamental, es una herramienta indispensable para salir [de la pobreza]: aquel que no tenga las competencia mínimas de leer, escribir, calcular y resolver problemas, digo nada más que esos problemas, problemas simples si vos querés, o básicos, no puede aspirar a una actividad medianamente remunerada, aunque sea remuneración de subsistencia, pero remunerada a ese nivel. Con lo cual se transforma en un condicionante básico, el que no tenga estas competencias no va a poder acceder a esa remuneración mínima ni siquiera, con lo cual necesariamente va a caer en la pobreza o va permanecer en la pobreza. Creo que no es la única herramienta ni la única condición para resolver el tema de la pobreza, pero creo que es uno de los elementos indispensables. Entonces yo creo que la educación es básica, pero también se requieren otros factores u otros elementos, pero que es indispensable para mí es indispensable."

- "Porque yo siempre por mi experiencia personal de vida yo siempre aposté a la educación. Consideré que era un componente, que si bien no arregla el mundo, pero tiene que ver mucho con los grandes procesos sociales y personales. Haber ocupado lugares de decisión y haber influido en las decisiones en pos de democratizar el sistema. Entendiendo por democratizar el sistema eh mejorar condiciones de acceso permanencia y egreso ampliar las oportunidades educativas. Trabajar para de alguna manera neutralizar en alguna medida las desigualdades socio educativas que obturan el desplegar un proyecto apoyado en la educación. Un proyecto personal de vida apoyado en la educación apostando a posibilidades y oportunidades."

Condensando la información hasta aquí expuesta, en lo referente a las concepciones sobre los jóvenes, encontramos que ellas probablemente pueden asociarse con una fuerte preocupación por reconocer las diferencias existentes en los grupos, aún yendo en contra de una perspectiva construida en base a la posición de clase de nuestros informantes. Es así que a pesar del esfuerzo a nivel consciente, en primera instancia, aún priman arquetipos basados en una imagen burguesa de la juventud.

En cuanto a las representaciones sobre la relación entre educación y trabajo, encontramos diversos aspectos operando. La noción de emprendedor, la concepción de la educación como proceso permanente y como derecho ciudadano, la discusión entre la pertinencia de la formación específica y la general y la necesidad de adecuar la oferta a diversas poblaciones incluidas en el sistema educativo. Sin embargo, la temática de la vinculación entre estas dos esferas no ocupaba un lugar relevante en la agenda.

Adelantando algunas reflexiones y a modo de cierre de este punto, diremos que las concepciones por momentos contradictorias sobre los jóvenes de los sectores vulnerables, más el papel atribuido a la educación en la lucha contra la pobreza -que se tradujo en importantes políticas compensatorias al interior del Sistema Educativo, pero no en políticas fuertes de in-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 344

clusión en la educación y el trabajo destinadas a los jóvenes que estaban fuera del Sistema Educativo- nos ayudan a comprender la "lentitud" con la que se respondió al "nuevo problema" de los jóvenes que no estudian ni trabajan desde el Sistema Educativo en el Estado Provincial.

3.1.2. Las perspectivas desde el subcampo de las políticas de Juventud

Pasando ahora a las ideas que expresan quienes participaron en el área de las políticas de juventud, podemos decir que, también en este aspecto, se manifiesta una impronta propia.

3.1.2.1. Las juventudes

A diferencia de lo observado con los funcionarios del área educativa, entre nuestros informantes clave de este subcampo, existe una clara percepción de la diversidad de grupos contenidos en la categoría "juventud" y en ningún momento se utilizaron expresiones totalizantes. También encontramos que se plasma en los documentos oficiales del Consejo de la de Juventud un expreso rechazo a entender a este último colectivo como etapa de transición a la adultez o como grupo problema, tal como vemos a continuación:

"*En estos últimos años los sectores juveniles han surgido ganándose el derecho a que su temática sea tratada en forma específica, de igual manera que sucedió con la mujer. El punto de partida para este cambio es reconocer que los jóvenes no pueden ser tratados exclusivamente como una etapa de transición entre la infancia y la vida adulta, ni como problema social.*

Los jóvenes pasan a ser un sector con necesidades insatisfechas de diversa índole: desempleo, bajos niveles educativos, drogadicción, SIDA, etc. y aunque estos problemas puedan considerarse de manera universal para todos los sectores de la vida social tienen características especiales según el grupo en el que se focalicen las políticas.[..]

El objetivo de este trabajo es transmitir cómo concebimos a los jóvenes, en plural, incluyendo las diversidades, segmentaciones y situaciones diferentes que viven quienes tienen entre 14 y 29 años en nuestra provincia.[..]

En términos generales la juventud se concibe como el período de vida durante el cual se va dando forma a la identidad y al proyecto de vida.

Decimos en términos generales porque creemos que no podemos hablar de "la juventud" sin caer en el error de incluir en esta amplia categoría a situaciones de vida cualitativamente diferentes. Y más importante aún situaciones que determinan capacidades totalmente distintas para ejercer el derecho a demandar soluciones a sus problemas."[353]

También existieron, algunas percepciones que incluyeron asociaciones directas entre los jóvenes que no estudian ni trabajan y la delincuencia, fundamentalmente en programas que no estaban contenidos en el área específica de juventud.

"[..] porque los jóvenes [del programa] tenían debilidades estructurales muy fuertes en relación con hacer cualquier cosa tenían debilidad. Entonces el caer en el escepticismo, caer en las adicciones que en ese momento eran problemas o caer en el entretenimiento fácil, despreocupado de sus relaciones sociales, y que sé yo, despreocupado del tema de la educación, no le importaba para qué educarse: si educarme no me sirve para nada para que trabajar si no gano nada. Digamos el que en general podía terminar, nosotros visualizábamos en aquel momento, que podía terminar en altos niveles de delincuencia, que después pasó."

3.1.2.2. Educación y trabajo

En el consejo de la Juventud existían abiertas diferencias sobre qué se consideraba *educación para el trabajo*. Así lo expresaba un miembro del equipo técnico:

"[..]una de las características creo que tuvo el Ministerio en ese momento era que era una política abierta, bastante horizontal con las organizaciones intermedias con las ong`s o del tercer sector o como le dicen ahora, de la sociedad civil. Era bastante horizontal pero cuando vos abrís ese abanico y pones ciertas decisiones y ciertas prioridades a consideración de los demás tenes la ventaja de la horizontalidad y tenes la desventaja de la amplitud. Porque éste veía la educación desde acá, desde acá, desde acá, pero en función de sus objetivos organizativos. Entonces para éste la educación tenía que ver, que sé yo, con capacitación de operadores en no sé que cosa, en adicciones, para éste la capacitación tenía que ver con apoyo escolar, en educación, en organizaciones, en no sé que, pero no había prioridades."

En este organismo, el mismo informante expone una concepción de la educación y del trabajo en tanto ámbitos de contención social y de asignación de posiciones sociales.

"[..] son los dos temas: la educación y el trabajo, eran los dos temas ejes centrales en los jóvenes. Porque también ellos en su diagnóstico sabían que una persona que trabaja o que estudia está contenida y que le genera posibilidades que no te generan otras instancias."

De hecho esta relación era importante desde la perspectiva de los funcionarios del área a tal punto que, como ya hemos reseñado, se pensó en la implementación de un programa que vinculara específicamente estos ámbitos, a partir de la creciente demanda que se recibía en este sentido desde los grupos juveniles que participaban en el Programa Juventud Solidaria.

Por otra parte, en los dichos de informantes ubicados en otros programas surge la noción de la educación y el trabajo como aspectos subordinados a un proyecto político global. Este

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 345

tipo de ideas ocupó el centro del debate durante los '60 y '70, especialmente, en el ámbito de la Educación Popular y han desaparecido prácticamente por completo del discurso sobre este tema. Es significativo que esta noción sólo surge en el ámbito de las políticas destinadas a la militancia juvenil, espacio relegado y casi marginal en el concierto de las políticas implementadas. El siguiente fragmento de una entrevista enfatiza esa conexión entre proyecto político, educación y trabajo.

"Replanteando la cosa parece que el punto esencial desde mi perspectiva me parece que está en la política. O sea a medida que vos construyas organización, (eso se discutía bastante en los dos programas el tema de la organización comunitaria) en la medida que vos plantees organizaciones juveniles que se planteen poder político y que se plateen correlaciones de fuerzas con otros sectores de la sociedad e incorporación en un movimiento político más amplio, vas a poder empezar a pensar en políticas de empleo donde los jóvenes intervengan en la propia solución de los problemas que tienen los jóvenes en relación al empleo digamos. Eso me parecía interesante en los dos programas. Yo creo que esa es la forma: volver a la política.[..] a mí me parece que esos programas tenían dos virtudes fuertes que era la necesidad de construcción de redes políticas y en función de eso esos temas [la educación y el trabajo] entran. O sea si vos creas un movimiento político joven, por supuesto tiene que ir de la mano de una política nacional sostenida en el tiempo por lo menos sostenida durante una gestión o dos gestiones. Si vos sacas a los jóvenes de la indiferencia podes pelear digamos con posicionamientos políticos el tema de los jóvenes en la educación, los jóvenes en el trabajo y los jóvenes en muchas otras cosas. "

3.1.2.3. Educación y Pobreza

En las construcciones simbólicas sobre el papel asignado a la educación en relación con la pobreza se apela a idea de la movilidad social, tal como se desprende del siguiente recorte:

"Hay toda una cultura también, nosotros teníamos una cultura que era del trabajo efectivamente y donde la educación era de ascenso social también."

Junto con esta noción encontramos una idealización de la inserción de los jóvenes en el Sistema Educativo, en tanto espacio de contención, con anterioridad a la crisis del final de la década, pareciera que las diferencias surgen con la crisis, que algunos entrevistados sitúan en los `70 y otros en los `90.

"Pero sí me parece que tiene que haber una vinculación en el trabajo en el tema jóvenes. Tiene que estar pensada toda una política que antes estaba contenidaen educación y que ahora no y que el escenario es totalmente diferente. No esta contenido en educación, no esta contenido en trabajo ¿en qué esta contenido? En alpedismo. [..].[Deben haber estado contenidos] hasta principio de la década del ochenta supongo. Pero después empezó el deterioro fuerte en el proceso, bueno de hecho el proceso militar dejó sus secuelas. Lo que pasa que la educación fue bastante fuerte hasta ochenta y seis ochenta y siete. Creo que tenia su peso propio realmente la formación, y te lo digo como una egresada de esa década. Yo egresé en la secundaria del ochenta y seis y realmente la formación académica que teníamos con todos los pro y los contra que tenía porque era bastante enciclopedista, pero había una formación más mucho más firme. De hecho a mí no me deja de sorprender actualmente con los jóvenes, que yo tengo mucho más fresco, a pesar de la cantidad de años en que he egresado, algunos contenidos, algunas cuestiones y ellos lo están estudiando y no lo saben.

Incluso en algunos momentos se apela a las características grupales para explicar los procesos de exclusión.

"Todo eso esta, esta traspapelado el escenario ha cambiado totalmente. Y creo que hay una generación rota absolutamente toda la generación que viene después del proceso militar la generación rota que son los padres de los jóvenes de hoy. Esa generación cuando no tiene nada para sí no puede dar nada o da poco. Yo creo que hay, hay para hacer un análisis bastante más fuerte.

Las percepciones que los jóvenes elaboran sobre el trabajo es también señalado como uno de los elementos importantes que explican los problemas de inserción social de algunos sectores juveniles.

Yo creo que ahí el cruce de lo que es educación y trabajo es muy fuerte. Muy fuerte porque el concepto de trabajo es diferente. El concepto de trabajo es muy, muy distinto y de lo que es necesario para la ética, la transparencia, el esfuerzo, esos eran valores que estaban unidos al trabajo y a la educación esos valores han quedado en segundo lugar. Entonces está la educación y el trabajo pero vaciado de contenido."

Ahora bien, los enunciados discursivos no son homogéneos en todos nuestros informantes algunos entrevistados tienen una clara percepción de las segmentaciones internas del Sistema Educativo:

"Entonces estaban las escuelas provinciales, las nacionales y las de la universidad. De hecho había digamos cierto desprecio desde las escuelas nacionales y de la universidad hacia las provinciales. Básicamente las diferencias tenían que ver con la infraestructura. Por ejemplo, la escuela de agricultura de Gral. Alvear era una escuela de creación provincial que funcionaba en Bowen, que funcionaba en una casa antigua que se había alquilado en ese momento. Las escuelas de la universidad estaban marcadas como que iban la gente de clases más altas y en las provinciales iban la gente de menores recursos. Porque pudo ingresar, o acceder a rendir un examen o a rendirlo mal, entonces iban a la de la provincia iba la gente que tenía menores ingresos porque no tenés un examen. Y en las escuelas de la universidad más que nada y en las nacionales era así las escuelas de creación eran escuelas que funcionaban en casa viejas y no habían sillas, no habían bancos. Todos que-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 346

ríamos ir al Magisterio, todos queríamos ir al Universitario Central, pero terminábamos en las otras escuelas."

En síntesis, en el Consejo de la Juventud, organismo destinado específicamente a esta población, encontramos una concepción más elaborada sobre la juventud y los jóvenes que pone el acento en las condiciones objetivas que fundan importantes contrastes entre los jóvenes de diversos sectores sociales, no así en programas gestionados desde otras áreas, aunque dirigidos a jóvenes, donde asoman algunas concepciones estigmatizantes.

Además, en el subcampo de las políticas de juventud las percepciones de la vinculación entre educación y trabajo se construyen desde el tipo de acciones que se implementaban, por lo tanto, ellas guardan estrecha relación con la dinámica propia de este espacio. En los programas de corte promocional ambas esferas son entendidas como ámbitos relevantes en los proyectos de vida de los jóvenes, pero también como espacios de contención. En los programas vinculados con la militancia político-social la educación y el trabajo son concebidos como espacios que, al igual que otros, forman parte de una organización social en cuya producción y transformación los jóvenes tienen que participar.

Por último, en el discurso de algunos funcionarios del área, el papel de la educación en relación a la pobreza se construye a partir de concebirla como ámbito de contención social y con un rol aún importante en los procesos de movilidad social. Pero esta concepción conservadora, a diferencia de lo ocurrido en el campo de las políticas de educación, no es la hegemónica ya que convivió con otras que no pensaban ese papel desligado del funcionamiento de la sociedad en su conjunto e incluso con aquellas que, construidas a partir de las propias vivencias al interior del Sistema Educativo, lo concebían como un espacio claramente segmentado con ofertas diferenciadas según los sectores sociales.

3.1.3. Las perspectivas desde el grupo de las políticas de Formación y Trabajo

Para continuar nuestra descripción de las concepciones, ideas y representaciones nos abocaremos a la información obtenida de los funcionarios de los programas dedicados a la vinculación entre formación y trabajo y comenzaremos, también en esta oportunidad, por las nociones relativas a los sujetos destinatarios de estas políticas.

3.1.3.1. Los jóvenes

Llamativamente, este es el único espacio en el que aparecen asociaciones entre los jóvenes y el futuro. En el contexto de Empresa Joven, programa pensado desde el área de economía y para un sector de la población joven escolarizado y a punto de terminar el nivel secundario, se creía que era necesario formar algunas camadas con determinadas características para afrontar tiempos donde no existirían más empleos estables en un Estado que se reducía.

"[..] el futuro de Mendoza pasaba por los jóvenes, y que el futuro es la construcción del presente, o sea el futuro es hoy. [..] y que Mendoza necesitaba tener un par de camadas, de generaciones que estuvieran realmente preparados para abordar el mundo globalizado que se venía, que estaba explotando, que empezaba a manifestarse hasta como un lenguaje. Eso exigía que tuviéramos jóvenes con buen nivel educativo, con un claro concepto del valor de la información y el conocimiento, requería de jóvenes que tuvieran la posibilidad de generar valor agregado y riquezas. O sea que no se vieran en una carrera en la administración pública, o que no aspiraran, o que sus fantasías no fueran esas, sino que su fantasía fuera el insertarse a una empresa o generar su propia empresa."

Es de destacar que en el Programa de Empleo y Capacitación laboral entrevistamos al único funcionario que, fuera del área de juventud, se refirió a los jóvenes evitando tratarlos como grupo problema, destacando sus potencialidades y, al mismo tiempo, reconociendo las limitaciones en las políticas implementadas.

[..] creo que lo que no ha cambiado es la clase dirigente en general no ha cambiado la visión de los jóvenes. Al joven se lo ve como un problema al joven se lo ve como en la etapa de transición de la niñez a la adultez, pero no se lo ve al joven como un actor activo transformador de la realidad, no se lo ve como un sujeto de derecho digamos, no se lo ve al joven, no se lo ve, se lo estigmatiza al joven. El problema que sé yo ponele de la droga, del alcohol, no sé los jóvenes se estigmatiza todos los jóvenes en general digo. No es problema de determinados jóvenes que está con esa problemática sino que estigmatiza a todos los jóvenes. Los jóvenes son vagos, toman, se drogan este no son responsables y no es así no es así. Porque no son integrados socialmente ese es el gran problema no hemos logrado integrar los jóvenes a la sociedad. Yo en general, los jóvenes, yo creo que tienen una potencialidad inmensa por lo que uno se relaciona con los jóvenes. Yo creo que tienen mucha potencialidad mucha creatividad este son muy ingeniosos, pero no hay espacio para los jóvenes no hay espacio para los jóvenes no lo crea el Estado."

Por su parte, nuestro informante de Proyecto Joven señalaba que comenzaba a percibirse desde el Estado la existencia de un grupo de jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad, esto es, excluidos tanto del Sistema Educativo como del empleo, descritos en términos de sus carencias, en definitiva, población en la que se focalizaba este programa.

"[..]la cuestión era que había una cantidad impresionante de chicos, eran mas de cien mil chicos acá en Mendoza, fuera del sistema fuera del sistema porque no estaban ni en la escuela ni en el sistema laboral que estaban pululando sin tener nada. Y las ofertas para que ellos se promocionaran eran cada vez menores."

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 347

Sin embargo, a pesar de la existencia de concepciones "optimistas" también existía nociones estigmatizantes sobre los jóvenes y fuertes asociaciones entre el abandono de la escolaridad y las acciones delictivas.

3.1.3.2. Educación y trabajo

Dado el contenido de los programas que consideramos en este apartado, esto es con actividades dedicadas expresamente a la vinculación entre educación y trabajo, existieron abundantes referencias sobre este aspecto en las entrevistas.

El Programa Empresa Joven surge a partir de un precoz y duro diagnóstico, en el año 1988, sobre la evolución del mercado de trabajo que consideraba que el desarrollo y la innovación tecnológica tendían a que cada vez se produciría más con menos gente. Como consecuencia, los principales perjudicados de ese proceso tecnológico iban a ser los jóvenes, ya que la estructura productiva no los iba a absorber y, por lo tanto, existiría a futuro una gran cantidad de jóvenes desocupados. A las ideas contenidas en ese diagnóstico se le agregaba el papel asignado a la capacitación: brindar las herramientas para que los jóvenes crearan su propio trabajo.

Los referentes de este programa que entrevistamos nos decían al respecto:

"Yo decía: [..] dentro de diez años, va a ver una gran cantidad de jóvenes que van a ser desocupados. Porque la estructura productiva no los contiene ni los va a absorber. Entonces empecemos con algún programa para que los jóvenes se creen su propio trabajo. Crear su propio trabajo implicaba que se hiciera su propia empresa, que empezaran con su propia empresa para desarrollarse y que fueran haciendo su práctica productiva concreta a partir de la generación de su propio trabajo.[..] pensar y formular un proyecto, si hay una empresa, primero hay que hacer un proyecto. Escribirlo, cubrirlo, entenderlo, descubrir las falencias y las virtudes, las debilidades, las fortalezas de ese proyecto, estudiar el mercado para ver dónde y cómo, en el área que produce."

Esta percepción de la relación entre educación y trabajo contiene múltiples dimensiones. En primer lugar y como ya mencionamos, un diagnóstico de la evolución del mercado de trabajo a partir de la revolución tecnológica, a él se agrega la noción del agotamiento de las relaciones laborales en vigencia en las últimas décadas y la necesidad de que cada individuo genere su propio empleo. A ello, se suma la idea de que el Sistema Educativo debe contribuir a generar este cambio de modelo con una formación adecuada, esto es, que brinde los elementos para el autoempleo lo que constituye el camino posible contra el desempleo.

Cuando le pedimos a nuestro informante que nos diera su opinión sobre el estado de la relación entre educación y trabajo al momento de implementar el programa nos dijo:

"Yo considero que era mejor porque por lo menos si no tenían un oficio laboral tenían la perspectiva de tenerlo porque el chico salía de técnico electricista. Vamos a hablar de las escuelas industriales, técnico electricista, técnico mecánico, técnico constructor o técnico químico, tenía posibilidades de entrar en un fábrica como pasante o como aprendiz y ahí empezar a desarrollar y a practicar el oficio teniendo algunos conocimientos teóricos que le había enseñado la escuela. A lo mejor no tenía destrezas o habilidades manuales pero tenía algún conocimiento teórico, sabía como era la máquina o que era la máquina si se la ponían delante. Entonces bueno, pedía ser aprendiz y le abría un camino posible de crecimiento y desarrollo. Tal es así que muchos llegaron a ser ejecutivos o personal jerárquico de las empresas a partir de ser técnicos ¿sí? [..]"

En esta visión de la relación entre educación y trabajo se enfatiza la asignación de funciones relacionadas con la producción al primero de los términos. Consecuentemente se concibe a la educación como preparación de los individuos para su ingreso al mercado de trabajo. Más aún, esta es la función por excelencia de los sistemas educativos. Educar es dotar de las capacidades que exige el mercado de trabajo en la actualidad. Junto con estas nociones emergen las ideas de la meritocracia y la movilidad social y se apela a la imagen del título de nivel medio como elemento que abría el camino hacia el ascenso social.

La necesidad de articulación con el Sistema Educativo y de la incorporación de competencias para el autoempleo en la educación formal era una de las ideas que se manejaban.[XVIII] Nos decían los informantes:

- *"Porque el objetivo último era que en la secundaria se les haya adoctrinado en la organización de una empresa. Entonces uno de los objetivos también, por lo menos subproducto de este programa, era que empezara el Sistema Educativo a tomar en serio y a darle por lo menos los elementos básicos de cómo se organizaba una empresa."*

Además, otro aspecto importante en relación al Sistema Educativo es la perspectiva crítica sobre su funcionamiento. En este sentido nos decían:

"[..] en educación nosotros no preparamos suficiente a la gente para que puedan trabajar. Tiene que ser un rol del Sistema Educativo. Esta bien enseñarle cultura general, enseñarle historia, geografía, literatura, matemática, física, química, tienen que saber todo eso, pero también tienen que desarrollar algunas destrezas para poder trabajar. Es más en una época el CONET lo hacía. Y hoy con la reforma con la ley federal de educación y el la reforma pedagógica que se hizo en la Argentina hoy salen los chicos sin capacidad laboral."

De este párrafo se desprende que las destrezas para poder trabajar no se refieren a conocimientos teóricos sino al saber-hacer. Además se considera que en el Sistema Educativo se ad-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 348

quieren conocimientos generales y que los específicos se adquieren en el lugar de trabajo.

Saliendo del análisis de las nociones que portaba aquel diagnóstico que dio origen al Programa y pasando ahora al examen que nuestros informantes hacen de las dificultades que tuvo el programa en su funcionamiento, se incorporan en el discurso otros elementos que van complejizando la percepción de la relación entre educación y trabajo. El fracaso de muchos de los proyectos de microemprendimientos es atribuido a la falta de "madurez" de los jóvenes que participaron. Analizando con detenimiento el discurso de nuestros informantes podemos advertir que dicha noción describe una serie de capacidades y aptitudes interpersonales, como el trabajo en equipo y otras relacionadas al uso de recursos tales como trabajo, dinero y tiempo que sobrepasan los conocimientos teóricos y prácticos ofrecidos por el Programa en sus instancias de capacitación. El siguiente párrafo grafica claramente el contenido de la idea "falta de madurez":

"[..]creo que nos equivocamos porque no estaban suficientemente maduros. Tal es así que después lo ampliamos, antes era al terminar el secundario y después lo ampliamos hasta veinticinco años [..] porque cuando terminaban el secundario no estaban suficientemente maduros, ni con conocimientos suficientes, a veces ni siquiera con responsabilidad suficiente para abordar una empresa en serio.[..] y sí inmadurez, [..] tenían que ser grupos mínimo de tres [..]algunos se habían juntado por el proyecto nada más pero a veces no tenía compatibilidad en su personalidad, en sus aspiraciones, en sus perspectivas, en sus decisiones, en trabajar juntos, [..] A pesar de que habían buenos proyectos se disolvían los grupos porque no se llevaban bien entre ellos. Porque uno venía a una hora, otro venía a otra hora, uno cumplía horario, otro no cumplía horario, uno se preocupaba más, otro ni. Y bueno, terminaban disolviéndose."

La dimensión discursivo-enunciativa de nuestros informantes no está exenta de contradicciones. En este sentido, (y en el contexto de la crítica desde un programa situado en el Ministerio de Economía hacia el Sistema Educativo) en otros momentos de la entrevista, para explicar el desempleo se apeló a la falta de adecuación entre los contenidos del proceso formativo y los requerimientos de las empresas y ya no al argumento de la inexistencia de puestos de trabajo disponibles utilizado en primera instancia y que, según el mismo informante expresó, fue el que dio origen al programa.

"Pero hoy una empresa que es metal-mecánica y llega un chico que ha terminado el polimodal que de metal-mecánica, de metalúrgica no sabe nada y de electricidad sabe menos y no lo toman ni si quiera le sirve como aprendiz."

También de manera discordante, en este extracto podemos apreciar que se invoca la idea de "hacer carrera en la empresa", noción antes desechada y señalada por los informantes como foco de la transformación cultural que se buscaba.

"Había un diagnóstico de que había una baja cultura del emprendedor, de que básicamente la sociedad argentina y los jóvenes estaban acostumbrados al modelo anterior, que era: entraré en un empresa, haré carrera toda mi vida y me jubilaré en esa empresa. En un mundo que ya había cambiado en esa dirección y en una Argentina que particularmente ya venía cambiando, año ochenta y nueve."

Resumiendo, en el contexto del advenimiento de un nuevo escenario mundial caracterizado por la falta de empleo, se buscaba un cambio sustancial en la forma de vincular educación y trabajo había que pasar de la cultura del trabajo estable y de por vida a la cultura del emprendedor y para ello no bastaba con un programa aislado era importante comprometer al Sistema Educativo en este proceso dado que este programa se focalizaba en estudiantes del último año que no continuarían sus estudios.

En el resto de los programas que examinamos en este grupo, las nociones sobre la relación educación-trabajo variaban sustancialmente en función del tipo de población en la que se focalizaba el Programa. En este caso, no se partía de suponer el fin de la existencia de los puestos de trabajo para los jóvenes con los que se trabajaba, sino por el contrario, de un diagnóstico en el que se planteaba que frente a la transformación productiva en marcha se requería la formación de mano de obra semicalificada, esa formación brindaría posibilidades de inserción laboral y social a jóvenes con problemas de marginalidad y así se resolvería la problemática del desajuste entre oferta y demanda. Nuestro informante de Proyecto Joven nos decía:

"Yo creía profundamente en el programa, muchísimo creía, porque me parecía que era bueno: capacitate, hace tu pasantía y acá tenés la empresa, te puede tomar y si no es esta, será otra, pero te capacitás [..]La idea era mejorar de alguna manera. Porque una de las opciones que le dábamos a los chicos también a través de la entrevista era bueno ¿qué habías hecho vos antes? ¿En qué tenés un conocimiento? como para poder orientarlo en la elección del curso. Y si, mejorar la empleabilidad obviamente, esto suponía a mi criterio, y en ese momento, trabajo seguro, a lo mejor no en lo inmediato, pero sí seguro."

Abreviando, se manejaba la idea de que el sistema aún tenía lugar para estos jóvenes y la dificultad consistía en cómo hacer para que retornaran a él. Así, el conflicto en el vínculo entre educación y trabajo era entendido como un problema de desfasaje que podía ser corregido articulando oferta y demanda.

Por otro lado, en el programa que resta mencionar entre los que se focalizaron en acciones que contenían aspectos relacionados con la educación y el trabajo: el "Programa de Empleo y Capacitación Laboral", la noción que se manejaba de esta relación estaba estrechamente conectada a la problemática social que acarreó la explosión del desempleo. En este caso particular el vínculo entre la capacitación y el empleo se en-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 349

tendía como estrategia de contención y promoción social al estilo de los programas de Juventud. Esta no es un simple coincidencia ya que tanto este programa como los implementados en el Consejo de la Juventud dependían en última instancia de la misma autoridad política: la Subsecretaría de Desarrollo Social.

Nuestro entrevistado relataba como en un contexto de desempleo masivo la capacitación va incorporándose al programa de empleo que buscaba contener la emergencia:

"[..] empezamos con un programa de zonas críticas donde había muchísima desocupación después con el tiempo se le incorporó un componente de capacitación, [..] se trataban de potenciar las capacidades que ya tenían [..] se contrataron capacitadores e iban enseñándoles a medida que iban levantando sus casas se les iba capacitando a los jefes de familia con todo lo que tenía que ver con la construcción. [..]se logró contener socialmente la situación con este programa [..] acordate que fue una época donde la actividad industrial desapareció en la provincia, inclusive con todas las privatizaciones que se produjeron de empresas nacionales y de empresas provinciales se generó una conflictividad social muy grande. Se trataba de ir resolviendo todos los problemas [..]

Este informante también tiene una perspectiva crítica hacia el Sistema Educativo que apunta a la obsolescencia de los contenidos que se imparten en relación con la posibilidad de inserción social.

"En esa época la educación, digo el único logro que yo le encuentro a la Ley Federal de Educación, es que hubo una fuerte demanda, se creó una fuerte demanda a estar dentro del sistema. En eso se invirtió, pero el Sistema Educativo hoy no está a la altura de garantizarle una educación a la gente. Uno se forma, se educa, pero después como que no le sirve para integrarse socialmente. [..] [hay que] seguir formando [..] técnicamente [..] [si no tenemos] los analfabetos funcionales, seguimos formando pero no sabemos para que. Si bien leer y escribir, sumar y todas esas cosas son competencias importantes, yo creo que hace falta un fuerte debate social con los sectores que están en la comunidad educativa, con los padres, con los sectores de la producción, con los sectores de la tecnología."

Adosado a esta representación sobre el papel del Sistema Educativo en la inserción social, aparece un diagnóstico sobre las características educativas de la población en la que se focalizaba el programa en tanto un núcleo duro de desocupación que no sería posible eliminar con medidas transitorias como los programas de empleo. Por lo demás, si bien en las expresiones de nuestro informante las posibilidades de resolver los problemas de desempleo aparecen ligadas a las transformaciones en el modelo productivo, le asigna un peso importante en esta dinámica a la inversión en el Sistema Educativo y a la generación de una cultura del trabajo que considera perdida.

"Lo que ya estaba metido adentro del programa, los beneficiarios, eran una masa bastante dura de mover [..] gente desocupada con pocas competencias laborales, pocas habilidades, destrezas. Eso no se ha resuelto. La desocupación puede bajar pero yo creo que estamos llegando a un piso que va a ser difícil de transformar y hay que transformarlo. Una masa de gente, mujeres, jóvenes, adultos, que no tienen competencias y no tienen habilidades, no se los ha capacitado, están fuera del sistema, del mercado laboral, fuera del sistema, fuera de la sociedad. [..] Siempre antes la pobreza era marginalidad. La tenías bien focalizada, con programas bien focalizados, ahora se ha masificado. Entonces tenés que hacer reformas estructurales muy grandes y ya no pasa por cuestiones de programas de empleo solamente, tiene que ser una política mucho mas integrada. Garantizar el cambio del modelo económico ayuda ahora a que eso se vaya revirtiendo de a poquito pero faltan muchas mas medidas. Políticas macro económicas, políticas de inversión educativas fuertes, que engloba todo la educación formal, de formación profesional, digo tiene que haber mucha inversión. Si no hay una inversión sostenida y en la medida en que se vaya consolidando un modelo económico de producción ¿no? y el trabajo sea el valor más importante de una sociedad bueno van a ir cambiando las cosas."

3.1.3.3. Educación y pobreza

Fundamentalmente, en este sub-campo al igual que en el educativo, las nociones sobre el vínculo entre educación y trabajo se refieren al papel de la educación en las trayectorias individuales.

"Entonces bueno, pedía ser aprendiz y le abría un camino posible de crecimiento y desarrollo. Tal es así que muchos llegaron a ser ejecutivos o personal jerárquico de las empresas a partir de ser técnicos ¿sí?."

Además, se critica fuertemente a la educación porque, más allá de las políticas educativas inclusivas, no logra garantizar la inserción social.

"[..] el único logro que yo le encuentro a la ley federal de educación es que hubo una fuerte demanda se creó una fuerte demanda a estar dentro del sistema. En eso se invirtió pero el sistema educativo hoy no está a la altura de garantizarle una educación a la gente. Uno se forma se educa pero después como que no le sirve para integrarse socialmente digamos."

Condensando el contenido de este apartado, resulta llamativo el predominio de una visión "optimista" sobre los jóvenes ya que se tratan de programas concebidos y ejecutados desde organismos no dedicados específicamente a la juventud. Junto a ella se maneja una perspectiva negativa del papel del sistema educativo formal en el vínculo con el sistema productivo. Se considera que a pesar de las políticas compensatorias y de inclusión, la educación no logra asegurar los procesos de inserción social en un contexto caracterizado por la pérdida de "lacultura del trabajo", de los trabajos estables y el aumento

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 350

de las exigencias patronales a partir de la reconversión productiva.

3.1.4. Síntesis

A modo de conclusión de este apartado queremos señalar en qué medida se asemejan o diferencian los esquemas de percepción predominantes sobre los tres temas seleccionados en cada sub-campo.

Comenzaremos con los aspectos comunes. En un intento de elaborar una mirada que aglutine, o que por lo menos señale las representaciones simbólicas preponderantes diremos que, sobre los jóvenes, en términos cuantitativos, entre los entrevistados se les asignan más atributos negativos que positivos. En este sentido son escasos los términos positivos con los que se los describe. También fueron escasas las asociaciones entre las generaciones jóvenes y el futuro.

En un examen más detallado vemos que la mayoría de las representaciones de nuestros entrevistados no responden a una perspectiva esencialista sobre los jóvenes. En reiteradas oportunidades encontramos expresiones que relacionan las características atribuidas y los condicionantes sociales. Esta asociación manifiesta una clara percepción de la existencia de segmentaciones sociales. Pero estas nociones sólo surgen superando unas primeras expresiones homogéneas sobre los jóvenes, a partir de nuestras preguntas, y en un esfuerzo reflexivo. En ellas, los esquemas de clasificación que se ponen en juego son variados, casi siempre dicotómicos y la mayoría de ellos construidos sobre el nivel educativo: secundario completo /universitario, básica incompleta/básica completa, adentro/ afuera del Sistema Educativo, adolescentes de clase media y alta con tiempo para estudiar/ adultos jóvenes con obligaciones laborales, adolescentes/jóvenes adultizados, jóvenes pobres -vulnerables /otros jóvenes, jóvenes de la ciudad/jóvenes de sectores populares/jóvenes de los departamentos más alejados, jóvenes con problemas de la droga y del alcohol/ otros jóvenes. Estas representaciones pueden estar en la base de la escasa complementariedad e integralidad de las políticas destinadas a los jóvenes, dado que si existe una notoria dificultad en identificar la compleja variedad de "formas de ser joven" difícilmente se imaginaran soluciones diversificadas.

Por otra parte, sobre la relación entre educación y trabajo, encontramos que las ideas al respecto, en su mayoría, se refieren al papel de la educación en las trayectorias individuales. Incluso cuando existen referencias a la adecuación entre la formación y los requerimientos empresariales ellas se vinculan a las posibilidades individuales de encontrar un empleo, es decir, a las condiciones de empleabilidad de los jóvenes. Estas referencias no incorporan la consideración desde el mundo de la producción hacia el Sistema Educativo, lo que no debe sorprendernos si consideramos las características objetivas de nuestros informantes.[XIX] No hay referencias concretas al aporte a la capacidad de desarrollo de la economía provincial o nacional. Es decir, las nociones sobre el vínculo entre la educación y el trabajo, de una manera abrumadora, se circunscriben al papel que juegan en la vida de los individuos. Resulta fácil suponer que estas ideas lejos están de llevar a nuestros funcionarios a preocuparse seriamente por la pertinencia y relevancia que la oferta educativa y formativa tiene en relación a la estructura productiva local y, más bien, los conduce a una visión parcial de este vínculo lo que, por lo tanto, contribuye a explicar el lugar marginal que este tipo de políticas ha tenido en la década.

En cuanto a la educación en relación en la pobreza, la mayoría de nuestros entrevistados apelaron al papel que históricamente se le ha atribuido en los procesos de movilidad social, asignándole un lugar importante en la contribución que puede hacer a su superación, en términos de trayectorias individuales.

Sin embargo, a pesar de estas coincidencias en términos generales, es posible en un análisis minucioso identificar discrepancias entre los distintos espacios analíticos. En las Políticas de juventud predomina una clara percepción de la diversidad de situaciones juveniles y su asociación con la diversidad de condiciones objetivas. Por otra parte, el vínculo entre educación y trabajo se concibe como relevante para la inserción social y se le da un importante lugar en la agenda, además, predomina la asignación de una función político- social a la educación y, por lo tanto, se le otorga un lugar relativo en relación al combate de la pobreza. Esta particular combinación de ideas contribuye a explicar el predominio de acciones que pretenden la promoción social en las áreas de juventud.

En las Políticas de educación predominan los arquetipos basados en una imagen burguesa de la juventud, esto es, se considera a los jóvenes en tránsito hacia el mundo adulto o como jóvenes problematizados. Se sostenía que el mejor aporte que puede hacer la educación en este sentido es asegurar una formación básica de calidad. Al mismo tiempo existe una escasa percepción de los problemas en el vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo y, consecuentemente, se le otorga un lugar secundario en la agenda frente a la preocupación por la compensación de las desigualdades. Además, predomina una concepción individualista de la función de la educación y se le atribuye un lugar central en relación a la pobreza. Este conjunto de nociones se suma a otros factores explicativos para dar cuenta de la preponderancia de acciones compensatorias de las desigualdades en las políticas educativas.

En las Políticas de formación o capacitación y empleo predomina lo que hemos denominado una concepción "optimista" sobre los jóvenes, ya que se enfatiza sus atributos positivos y se los asocia al futuro de nuestra sociedad. A ello se suma una percepción altamente crítica del vínculo entre educación y trabajo y la asignación de un lugar central en la agenda a esta problemática. También encontramos una noción individualista acerca de la función de la educación y que se le otorga un lugar central en relación a la pobreza. Unión de ideas que junto a otros factores permiten explicar la tendencia a ejecutar

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 351

acciones compensatorias que apuntan a la empleabilidad en los programas de formación y empleo.

Sin embargo, estas no fueron las únicas construcciones simbólicas que tuvieron efectos instituyentes en el próximo punto abordaremos las autopercepciones de nuestros entrevistados. Para finalizar, incluimos un cuadro comparativo que presenta la relación entre los esquemas de percepción analizados y las estrategias de intervención implementadas.

CUADRO Nº 18: Síntesis de los esquemas de percepción.

	Jóvenes	Educación y trabajo	Educación y pobreza
Políticas de juventud	Predomina una clara percepción de la diversidad de situaciones juveniles y su asociación con la diversidad de condiciones objetivas.	Se concibe como relevante para la inserción social y se le da un importante lugar en la agenda	Predomina la asignación de una función político- social a la educación y se el otorga un lugar relativo en relación a la pobreza
Políticas de educación	Predominan los arquetipos basados en una imagen burguesa de la juventud: jóvenes en tránsito hacia el mundo adulto o jóvenes problematizados.	Escasa percepción de los problemas en el vínculo y asignación de un lugar secundario en la agenda frente a la preocupación por la compensación de las desigualdades	Predomina la asignación de una función individualista a la educación y se le asigna un lugar central en relación a la pobreza
Políticas de formación o capacitación y empleo	Predominio de una concepción "optimista" sobre los jóvenes.	Percepción altamente crítica del vínculo y asignación de un lugar central en la agenda	Predomina la asignación de una función individualista a la educación y se le asigna un lugar central en relación a la pobreza

3.2. La representación oficial de lo oficial

Ya expusimos largamente, nuestra perspectiva sobre el lugar que ocupa, en la comprensión de la dinámica estatal, las representaciones que los funcionarios públicos elaboran sobre el campo del que forman parte y la autopercepción de su rol. Pues bien, veamos concretamente las construcciones simbólicas de los funcionarios mendocinos sobre el Estado, las políticas, los temas que discutían y el rol por ellos desempeñado.

3.2.1. El Estado y las políticas

En lo que respecta a, la visión de los funcionarios sobre el papel que le cabe al Estado, en la relación entre educación y trabajo aparece en todos los casos la idea de que éste debe ser el principal responsable de fijar las políticas de educación y trabajo. Sin embargo, no encontramos el mismo grado de acuerdo sobre cómo debe hacerlo. Algunos entrevistados consideran que el sistema educativo debe hacerse cargo directamente del servicio, otros sostienen que no necesariamente debe ejecutar todas las acciones. Tampoco son tan homogéneas las opiniones sobre quién debe asumir el financiamiento de la formación para el trabajo. Veamos, algunos pasajes de las entrevistas que revelan aquel gran acuerdo y esa diversidad de opiniones.

- "Pensaba que el Estado no era el único responsable, que se debían sumar otros actores sociales. El estado debía marcar un rumbo, desatar procesos en los que debían participar estos otros actores.[..] Se hablaba sobre la necesidad de apertura del sistema educativo hacia otros sectores de la sociedad: las organizaciones intermedias, los sindicatos, las empresas, con el objeto de que sumaran su accionar a los procesos de preparación para el mundo del trabajo de nuestros adultos, jóvenes y niños. Era necesario cruzar dos lógicas diferentes: la de la escuela y la del ámbito laboral. Lógicas que no siempre son armónicas, que a veces son contradictorias. Se debatía acerca de las competencias básicas que la escuela debía garantizar para poder desarrollar esta formación adaptándose al cambio en el paradigma productivo, etc."

- "El Estado, no yo creo yo creo en el Estado. Que intervenga en esas cosas, que invierta en esas cosas. Más allá de lo que podemos hacer los privados. Pero la política tiene que fijarla el Estado, la inversión tiene que hacerla el Estado. La mayor inversión, además digo: está acorralado constitucionalmente, el Estado es el que debe garantizar ese derecho a que todos tenga una formación, una capacitación y hay que armar sistema nuevos de formación de competencia."

- "Yo creo que lo tiene que financiar el Estado en lo que es lo básico y la actividad privada, el empresario, el destinatario en lo que es específico. Todo lo que es formación general, todo lo que es el curriculum básico del conocimiento necesario para acceder a otro tipo de conocimiento, creo que lo tiene que hacer el Estado como educación general. Y cuando llegamos a los temas específicos, que vamos a sacar especialistas en petróleo, vamos a sacar especialistas en, en, en..creo que acá la actividad privada tiene que tener un protagonismo."

- "En mi opinión la educación para el trabajo creo que tiene que ser una responsabilidad conjunta. Yo hablaba de co responsabilidad en la educación de adultos.¿Porqué co-responsabilidad? Porque creo que tiene que estar implicados otros sectores por ejemplo el sector empresario. Por eso creo que es una co- responsabilidad, del alumno que participa, del sistema educativo, de los empresarios, de los sindicatos, fundaciones. [..]Vos me preguntas quienes crees que son responsables yo no creo que el Estado pueda decir yo no soy responsable y son responsables los Empresarios. Y no podemos decir ni aceptar que el empresario espere que llegue personal absolutamente capacitado y no desarrolle políticas de capacitación."

- "[..] tienen que articular el ministerio de trabajo educación

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 352

y el ministerio de acción social. [..] el ministerio de trabajo te tiene que garantizar que no sea un trabajo en negro, [..]que realmente tienda a la inserción laboral.[..] El ministerio de educación [..]tiene que conectar el trabajo con la educación Y la parte social [..]el seguimiento[..]pero tiene que haber seriedad en eso. Tienen que participar las instancias privadas, tienen que participar las federaciones económicas, [..] tiene que haber un cruce entre lo público y lo privado. Pero tomarlo también en la agenda política como una política de Estado. [los recursos] La economía, el ministerio de economía supongo. Porque estas integrando económicamente estas integrando la población. Tiene que ser parte de la política económica [..] no creo que sea responsabilidad exclusiva del Estado. Creo que el Estado tiene responsabilidad pública. Porque es el que tiene que garantizar los derechos y obligaciones que cumpla es el garante de los ciudadanos. Pero aquí hay responsabilidad privada absolutamente porque las ganancias [..] se las lleva el ámbito privado. [...] Yo creo que sí, que hay una responsabilidad compartida, tal vez no desde el mismo lugar pero las políticas que se han hecho económicas han favorecido a determinados sectores económicos."

Frente a la pregunta sobre qué tipo de políticas se deberían implementar, nuestros informantes se refirieron a la necesidad de lograr mayores niveles de articulación y agilidad en el funcionamiento el Estado y el diseño de políticas integrales y con continuidad. Las dificultades para articular acciones, las pesadas dinámicas burocráticas y la estructura jerárquica fueron los obstáculos internos señalados. En cuanto a la posibilidad de articular acciones con otros sectores marcaban la existencia de lógicas diversas entre el sistema educativo y las empresas.

3.2.2. "Esas" ideas neoliberales

Por otra parte, los debates sobre la descentralización, la autonomía y la participación de diversos actores en las políticas públicas estuvieron presentes en los enunciados discursivos de los funcionarios de Estado.

La descentralización y la autonomía fue el tema que tuvo especial vigencia en la DGE. La discusión pasaba por la díada Nivel Central, escuelas. En la Subsecretaría de Desarrollo Social la experiencia de la descentralización tuvo otra tónica. Se buscaba lograr la participación de diversos sectores sociales en la definición, priorización y asignación de los fondos en el área de desarrollo social y para ello se conformaron Consejos Sociales Departamentales.

En la selección que presentamos a continuación podemos ver los diversos contenidos que en el debate adquirieron esas categorías, especialmente en la DGE.

La perspectiva sobre la descentralización vigente a principios de los noventa consistía en reducir el Nivel Central delegando funciones y dando mandatos a las escuelas, en el sentido de desburocratizar y agilizar la tarea en las escuelas:

"Entonces el centro del debate educativo era más bien cómo vos le dabas una zamarreada al sistema educativo en la lógica estructurada, cerrada, autoritaria y verticalista, y lo ponías en consonancia con la variable sociedad, más que la variable trabajo. Era un momento de apertura, y vas a ver que parte del trabajo que está escrito tiene que ver con esto. Nosotros generamos cuatro documentos: a directores, otro dirigido a docentes, otro dirigido a padres, y otro dirigido a los alumnos. Entonces ahí hablábamos todo el tema de la apertura de la escuela y nosotros generamos un proceso de descentralización a la escuela, que en realidad estrictamente era un proceso de delegación de funciones.[..] era el esquemita nuestro: descentralicemos, démosles mandatos a los docentes, que no todo lo tengan que preguntar a los supervisores."

Ya a mediados de los noventa la discusión adquiría connotaciones privatistas tendientes a reducir el financiamiento del Estado:

"[..] compartíamos con ellos la idea que era necesario un proceso de descentralización y mayor autonomía de la escuela no compartíamos con ellos que este proceso se identificara con básicamente con un corrimiento o desde el nivel central y con un achicamiento del nivel central en relación con las escuelas. No compartíamos con ellos que la transformación a nivel organizativa tuviera que ver con una relación radial Nivel Central-Escuelas sino que debía haber un nivel intermedio importante y fuerte, que no necesariamente, compartíamos, que no necesariamente era la supervisión así como estaba, había que modificarla. pero que el nivel intermedio era importante. Es decir, que algunos no compartíamos con ellos tampoco el fin de la autonomía. Nosotros creíamos que era importante el proceso de descentralización y de dotar de mayor autonomía a la escuela pero que este proceso tenía como objetivo y finalidad el que la escuela pudiera atender más eficaz y pertinentemente las necesidades heterogéneas de la población para alcanzar resultados equivalentes. En cambio creo que este otro sector sostenía la autonomía de la escuela más enfocada hacia la idea de que sea la comunidad quien fuera haciéndose cargo de parte del financiamiento de la educación. Entonces bueno este esto llevaba a fricciones permanentemente."

Existía una tercera concepción en ronda sobre la descentralización y la autonomía que apuntaba a la responsabilidad de las escuelas en la planificación gestión del presupuesto y no sólo en su ejecución:

"[..]no es un problema de redefinir procesos, sino que es un problema que significa mejorar los salarios docentes, generarle cada vez mejores condiciones para su mejor capacitación permanente, y de un manejo lo más adecuado de los recursos Que yo cada vez estoy más convencido que hay que avanzar en un proceso de descentralización Pero no en un proceso de descentralización único para todo el mundo, no en un modelo único, sino, como digo yo, en un modelo por demanda Por eso es que el trabajo que yo terminé escribiendo[354] *se llama descentralizando desde la escuela No desde la Dirección Ge-*

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 353

neral de Escuela, desde la escuela [..] significaba que cada establecimiento escolar, en función del tipo de descentralización que se planteara, tenía que formular su propio presupuesto anual La Dirección General de Escuelas tiene que derivar los recursos mes a mes, y el Tribunal de Cuentas no tiene que auditar a la Dirección General de Escuelas, sino a las escuelas [..] Y la idea de.[otro funcionario]. no es una descentralización, sino una desconcentración, la que plantea. Es un proceso que admite que la ejecución de los recursos los puede hacer la escuela, pero la Dirección General de Escuelas sigue siendo responsable por la ejecución que hace otro. Y entonces es, como yo le llamo, una alternativa de descentralización miedosa. Temerosa de que las escuelas puedan armar grandes galletas, cuando, en realidad, nosotros sabemos, por las experiencias que ha habido en otros sectores de la provincia, que la descentralización no es mala en sí mismo, lo que pasa es que la descentralización no supone necesariamente ahorro de recursos como a alguna mente se le puede haber ocurrido en algún momento. A veces vos podés llegar a la conclusión que la descentralización, a lo mejor, es mucho más costosa que un manejo centralizado, altamente eficiente. Ahora, ¿por qué la importancia de la descentralización? porque no estamos hablando de un sistema centrado en un edificio de la calle San Martín."

Como podemos apreciar no era tampoco este un tema en el que existieran acuerdos totales. Por lo demás, de las entrevistas surge la existencia de disputas ideológicas sobre distintos términos que fueron, durante los noventa, centrales para el discurso neoliberal. Nuestros entrevistados, en su autopercepción sobre las relaciones que lograron entablar con las concepciones neoliberales, ponen distancia entre sus ideas y aquel discurso.

Un alto funcionario político cabeza visible de la implementación de la Ley Federal en Mendoza decía sobre la relación entre la reforma educativa y los ideales neoliberales:

"Los procesos de transformación educativos en los noventa tienen algunos problemas que han generado un costo innecesario, un costo político innecesario. Que tienen que ver primero con cruzarlo con el Menemismo y considerar que es la expresión del Menemismo y no entender que el proceso educativo tuvo una relativa autonomía y siguió una lógica propia y es más tributaria de los procesos de los ochenta que de los procesos de los noventa. Es más, en la dirección que siguió fue contraria al proyecto económico social de exclusión porque fue un proceso incluyente. El modelo económico social era excluyente, fue una política a contra pelo del modelo.[..] Se hizo un esfuerzo para demostrar que todo lo que se hacía en educación era en realidad la réplica en educación de lo que hacía a nivel en el plano económico y demás Cavallo Menem. Cuando en realidad era a contrapelo.[..] el Dr. Filmus mismo lo ha escrito en un libro [..]él acuña la metáfora de la brisa y del huracán, dice: en realidad el proceso educativo era democratizador inclusor pero pasa por una brisa en relación al huracán desintegrador del modelo neoliberal y del ajuste estructural."

Además del mandato de inclusión que le atribuye a la Ley Federal considera que incentivó mecanismos de participación que también la oponía a la lógica del modelo económico.

"Esa variedad de actores que intervienen y la forma en que se elaboran los consensos. El Consejo Federal diría que funcionó bastante bien y contrarrestó la hegemonía del poder presidencial.[..] Y que es la otra cuestión es [..]los tres grandes marcos normativo surgen con consenso[..]El que diga que el consenso es importante, yo le digo: pleno y absoluto, pero muy importante el consenso, y hubo una falta total de consenso a la hora de implementarse.[..] el sector político se expresó a través de catorce proyectos de ley el sector gremial en los congresos extra ordinarios y ordinarios de CTRA. La sociedad en su conjunto en los congresos pedagógicos y la jurisdicción o sea las provincias como tales en tres pronunciamientos en el consejo federal. O sea consensos y procesos de producción de consensos hubieron. A la hora de implementar como que nadie fue el padre de la verdad."

Al mismo tiempo, en sus enunciados discursivos, desestima los argumentos que sostienen que a través de los organismos internacionales se imponían determinadas concepciones. También elabora una interpretación sobre las dinámicas que generaron este proceso. Entendemos que en ella las distancias que separan a quienes sostenían la reforma de quienes la criticaban eran fundamentalmente políticas más que ideológicas. Por último, considera que esas diferencias políticas generan efectos paradójicos al favorecer a quienes son realmente portadores del discurso neoliberal.

Otros funcionarios rechazan de plano la posibilidad de que las ideas neoliberales tuvieran en el campo educativo un lugar de difusión aunque reconocen una conexión entre las política económicas y las educativas.

"Yo sinceramente creo que, groseramente, uno puede darse cuenta [la política educativa implementada desde la Nación]que fue como anestesiar al sistema educativo frente a lo que estaba ocurriendo en el resto del país. Tendría que profundizar más en detenimiento para ver de qué manera esa concepción neoliberal del país puede haber influido en este proceso de implementación, pero desde el vamos creo que fue realmente una época en la que los sistemas de compensación, desde la ayuda social al sistema educativo, caracterizó toda esa década Y, sin duda, esos mecanismos compensatorios yo creo que son parte del modelo neoliberal. El modelo neoliberal era conciente que estaba sacando el paraguas estatal sobre la sociedad y, en consecuencia, a esa sociedad por lo menos transitoriamente tenía que compensarla de alguna manera, y especialmente a los sectores más desprotegidos.

Esto hizo mucho ruido, porque obviamente significaba para el sistema educativo mucho más trabajo, mucho más esfuerzo y, frente a un modelo que en realidad históricamente había dado resultado en términos de asistir con empleo y con niveles razonables de ingreso a los papás para que los papás asumie-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 354

ran las responsabilidades que tenían que tener, en realidad, con este modelo lo que estábamos haciendo era darle al chico las lapiceras, los lápices, los cuadernos ¿no es cierto? Darle... sentarlo frente a una computadora para que aprendiera a manejar la computadora, darle la copa de leche, darle de comer, y entonces estábamos liberando a los papás, que la mayoría de las veces o no tenían empleo o tenían niveles de subempleo muy marcados, estábamos liberándolos de esas responsabilidades. En este sentido, a mí me parece que lo que se implementó de la política educativa en esos años obviamente es coherente con el resto del modelo. Ahora, si a mí me dicen que la política educativa de estos años y, particularmente, de Mendoza, fue una herramienta de difusión de las ideas neoliberales a mí no me consta. Te confieso que no me consta. Salvo que se entienda por ideas neoliberales el esfuerzo y la vocación que hubo por llevar la informática a las escuelas, por tratar de incorporar modelos tecnológicos y ese tipo de cosas. Pero te digo, sinceramente, que en el resto, yo creo que no fue un subsistema a través del cual las ideas neoliberales calaron. Es más, yo creo que, en realidad, las ideas neoliberales en el país corrieron en circuitos muy reducidos, lo que pasa es que en circuitos reducidos pero de gran impacto sobre el manejo de la Economía y de la Sociedad y del Estado argentino, ¿no es cierto? Pero eso no significaba que mi familia, mis viejos, o mis vecinos, o mis amigos, compartieran las ideas neoliberales. Entonces yo creo que realmente la difusión de las ideas neoliberales no se hicieron como pueden haberse difundido otras ideas a través del sistema educativo."

Por último, un joven funcionario político en un profundo intento de autocrítica decía:

"Fue un cambio de paradigmas muy grande el que se vivió en esa época, y estaba planteado con mucha potencia, en un discurso muy hegemónico. Ahí a nosotros no nos dio para generar resistencia, salvo en algunos temas. En algunos temas sí hubo resistencia a ese mensaje neoliberal deliberadamente. Por ejemplo, todo el argumento de la acumulación de fases de capital para la concentración, y luego del efecto de derrame, etc. siempre sostuvimos que no era así, siempre sostuvimos que lo que había que hacer era no pensar en Microsoft, en la Coca-Cola, sino que había que generar emprendedores, PYMES. Ese era el discurso de una burguesía local, había un contraste político importante y tuvimos una resistencia importante en el orden económico. En el orden del Ministerio de Medio Ambiente había, todo lo que hicimos en materia de juventud, estaba enfocado directamente a la posibilidad de un modelo de desarrollo sustentable en la Argentinay en Mendoza va a depender de la capacidad de penetración y del grado de concientización que tengamos sobre los sectores que en ese momento estaban escolarizados. Es decir, si sobre esas camadas no llegabas y los transformabas en agentes defensores de un modelo de desarrollo sustentable, chau. Si la matriz de decisión, y cultural, del uso de los recursos naturales iba a ser la de los tipos dominantes y tomadores de decisiones de ese momento, estábamos perdidos. Un poco esto es a cuento del tema de cuanto hubo de neoliberalismo en Mendoza en la década del noventa. En ese orden, yo me animo a decirte que en mi experiencia personal, y te lo pueden decir los que han estado conmigo, hemos tenido una situación de tensión y disputa permanente con Menem, desde la gestión, desde lo conceptual y sistemático. [..] Una anécdota: [..] por supuesto, al día siguiente me llamó el peluquero de Menem que era el Subsecretario de María Julia Alsogaray, para decirme que la señora estaba muy disgustada y me declaraba persona no grata, y que me olvidara de todas las líneas de financiamiento, crédito, apoyo del Banco Mundial, etc. de Medio Ambiente para la Provinciade Mendoza. [..]Ahora la envergadura, la penetración del discurso neoliberal y la repercusión ante los medios masivos de comunicación, hacen que uno no sea ni capaz de describir cuanto tiene uno debajo de la piel de penetración de un modelo y una lógica de razonamiento neoliberal. Decir: "A mí no me contagió" es una mentira, o sea que la sociedad está infectada del neoliberalismo en mayor o en menor medida pero está a flor de piel."

3.2.3. El efecto "universal"

Pasemos a otro aspecto del análisis: la percepción de nuestros entrevistados sobre qué significó para ellos el rol de funcionario público.

A la diversidad de perspectivas que manifestaron nuestros informantes sobre estos aspectos, estrechamente vinculadas con las vivencias personales, se sumaron el tono de revelación, confidencia e incluso confesión que ellas adquirieron. Y, aunque los enunciados que se refieren a este tipo de experiencias aparecen en un primer momento como únicos e irreductibles, deben mucho a la posición que cada agente ocupa en el campo analizado. En este caso en vinculación con el tipo de función ejercida.

Los funcionarios técnicos valoraron sus experiencias en la gestión pública en relación con, por un lado, la posibilidad de participar en equipos de trabajo y en el diseño de las políticas , por el otro, con el aporte que esa participación hizo a su formación y a su currículo. En suma: cuanto les aportó esa práctica en términos profesionales.

Los funcionarios con un perfil más político que técnico (recuérdese que en algunas áreas ambos perfiles se presentaron en forma conjunta) valoraron sus experiencias en relación con, por un lado, el aporte que les brindó para ampliar sus conocimientos sobre el ámbito de intervención, por el otro, con el margen que tuvieron para planificar políticas y asignar recursos que les permitiera modificar la realidad en el sentido que sus convicciones ideológico-políticas les indicaban, con la medida en que la tarea significaba un desafío y, por último, con el reconocimiento que obtuvieron de su trabajo, ya sea de los actores destinatarios de sus políticas o de los grupos políticos a los que pertenecían. En suma: fundamentalmente cuanto les aportó esa práctica en relación con sus convicciones, sus pertenencias grupales y con el reconocimiento a su tarea para los otros.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 355

Este último aspecto nos permite conectar nuestro análisis con el siguiente punto que queremos presentar.

Entre los siguientes párrafos que expresan, a manera de vivencia personal, la representación que los entrevistados tienen de los significados de la función pública podemos ver, en todos ellos, la fuerza que tiene la imagen del Estado como representante del interés general.

"[..] y ser funcionario público lo vivimos como una..lo vivimos porque te digo que yo creo que no fue individual fue un proceso fuerte y grupal de todos como un gran servicio. Casi fanáticamente. Fue un servicio. Digo fanáticamente porque nosotros no vivíamos. Vivíamos dentro de la Casa de Gobierno en realidad esa es la verdad.. Este y no un año ni dos fueron todos los años una gran entrega a ese trabajo. Teníamos sueños yo creo que todos creíamos de verdad que se podía que había que lograr que los chicos pobres accedieran teníamos esa matriz que traíamos de nuestra vieja militancia. Eh yo estoy segura que nadie lucró con el Estado nadie, nadie seguramente. Fue una gran mística una gran mística. Para transformar creo que hace falta."

Entre todos nuestros entrevistados, sólo uno de ellos manifestó una idea diferente sobre el significado de la función pública, esto es en tanto representación de intereses particulares. Pero incluso, este informante que reconoce al Estado en tanto espacio en el que se representan distintos intereses, al momento de la autorreflexión, se consideró en posición de abstraerse de estos mecanismos de funcionamiento de la cosa pública.

" [..]Y, yo, como funcionario del Legislativo, no represento ningún interés o, en todo caso, el interés de un partido [..]Y en el Ejecutivo, yo te diría, que lo que el Ejecutivo responde fuertemente es a intereses... a representación de intereses, pero de intereses corporativos. Yo, en este sentido, siempre me manejé con absoluta libertad Es decir, si yo he cometido errores es porque yo los he cometido, porque me equivoqué yo, pero no porque me los hicieron cometer En este sentido, en materia de, digamos, de responder a los intereses corporativos nunca permití que me abrazaran, digamos."

3.2.4. Las políticas de educación y trabajo

Para finalizar este capítulo, algunos extractos de nuestras entrevistas con los agentes burocráticos de distintas áreas manifiestan sus propias percepciones sobre el lugar asignado en la "cosa pública" a las políticas que vincularan activamente la educación y el trabajo.

Estos primeros párrafos corresponden a los máximos responsables políticos del Sistema Educativo en la Provincia de Mendoza durante toda la década y grafican claramente el lugar que ocupó en la agenda la vinculación entre el sistema educativo y el sistema productivo en este subcampo.

- "¿Qué le faltó desde el punto de vista de la educación y el trabajo, de lo que serían hoy categorías para evaluar eso? Primero que al estar metido en todo un proceso de reforma más global, no fue el protagonista educación y trabajo. Fue un contenido más de un proceso de transformación.[..] Faltaron lo que hoy es más común. Faltaron las mesas de concertación entre el sector privado y la escuela, para hacer una simbiosis de las verdaderas necesidades del sector empresarial, para incorporarlo como dinámica. Empezaron tibiamente a hacerse en escuelas más de avanzada algunas pasantías. [..]. No como ahora, por ejemplo, hoy no hablás, por eso es que a 10 años de la Ley Federal de Educación lo que se visualiza como un déficit es justamente esto. La preocupación era tan grande por hacer una reforma de una escuela que fuera mucho más contenedora, no excluyente, que generara igualdad de calidad para todos. El gran paradigma de la UNESCO. se convirtió en el gran paradigma de todos los sistemas educativos latinoamericanos. Educación de calidad para todos también incluía en la calidad el contenido de la inserción laboral, pero era el tema de la equidad, de la calidad en sentido amplio para que la calidad fuera para los que estudiaban ciencias naturales, ciencias sociales o tecnología. No era una centralidad [..] Digamos, nuestros esfuerzos fueron más de reformas de sistema y de reformas pedagógicas, que de reformas tecnológicas [..]"

- "El tema central fue la instauración de mayores niveles de calidad, equidad, participación y eficiencia en el sistema educativo provincial. Así comienza en 1987 un proceso de transformación gradual. Cuando se promulga la Ley Federalde Educación (1993) la política educativa se orienta a la implementación gradual de la misma. Esta implementación requirió mayor inversión en educación: Creación de escuelas, construcción de edificios escolares, creación de cargos docentes y horas cátedra, adquisición de equipamiento (laboratorios de informática, de química, biología, etc.) fuertes procesos de capacitación docente, impulsar la participación de los diferentes niveles de la docencia en la discusión de los temas centrales. Se llevaron adelante acciones compensatorias que permitieron mejorar los niveles de equidad y calidad educativa. La articulación entre el mundo del trabajo y la educación es un tema que está presente en todo este proceso. Las demandas del mundo del trabajo y del ámbito de la ciudadanía implicaban un cambio en casi todos los sistemas educativos de la región y el mundo. Argentina y Mendoza no fueron ajenas a esta situación. Si analizamos la Ley Federalde Educación veremos que el tema educar para el mundo del trabajo atraviesa todo el contenido de la ley. Creímos necesario asegurar un mínimo de 10 años de escolaridad para todos, y a partir de esto avanzar con mayor especificidad en esta preparación para el trabajo. Fue una etapa de búsqueda del cómo articular estos ámbitos."

-"¿Vos te acordás si con este grupo en el que se discutía, si había alguna discusión que tuviera relación con el tema de educación y trabajo puntualmente?

- No, no recuerdo no porque no llegamos, no. Sí compartíamos durante todo el tiempo la idea de que este la educación,

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 356

cuando hablamos de educación y trabajo, en realidad estamos hablando de la especialización o de…directamente sino que la mejor formación para el trabajo es la formación general. Una excelente formación general básica una buena formación general básica es la base para este eh poder adaptarse a las transformaciones permanentes en el mundo del trabajo. Pero en realidad no nos toco fuerte o por lo menos a mí no me tocó fuertemente desde los distintos lugares en los distintos momentos porque salvo en aquel inicio de educación permanente, implementar políticas destinadas a esto no."

En el caso del organismo de la Juventud otro extracto nos brinda elementos para comprender cómo los mecanismos de funcionamiento influyeron en el lugar que concretamente tuvo un problema que estaba entre los temas importantes de la agenda.

- "[el problema que tenían los jóvenes con relación a la educación y el trabajo] Era un problema de la agenda. Vos cuando definís una agenda tenes que definir también prioridades. Porque vos la educación y el trabajo los podes trabajar de distintos lugares. Yo creo que estaba en la agenda pero que no tuvo el peso que tendría que haber tenido. Un peso específico digamos, tenía el peso teórico, el peso ideológico..pero el peso político…pero no el peso específico que era el que llega a la gente ¿sí?. Se quedaba mucho en la mitad. Se perdía en la mitad. Y creo que tenía que ver también, que era las ventajas y las desventajas cuando vos abrís. Una de las características que creo que tuvo el ministerio en ese momento era que era una política abierta, bastante horizontal con las organizaciones intermedias, con las ong·s o del tercer sector, o como le dicen de la sociedad civil, [..]Era bastante horizontal, pero cuando vos abrís ese abanico y pones ciertas decisiones y ciertas prioridades a elección digamos y a consideración de los demás tenes la ventaja de la horizontalidad y tenes la desventaja de la amplitud.[..] ¿cual era el tema ahí? Esto, que para todos todo era importante. Entonces como todo, todo, era importante entonces había que repartir un poquito a cada uno para que todos estuvieran contentos. Entonces esto que en la teoría era tema de agenda en la práctica cuando vos distribuías no se concretaba de esa manera. Porque este veía la educación desde acá, desde acá, desde acá ,pero en función de sus objetivos organizativos. Entonces para este, la educación tenía que ver, que sé yo, con capacitación de operadores en adicciones, para este la capacitación tenía que ver con apoyo escolar, en educación, en organizaciones, en no sé que, pero no había prioridades. Entonces eran esfuerzos diluidos. [..] eran esfuerzos diluidos."

Por último, en las iniciativas provinciales que vinculaban capacitación y empleo podemos observar cual fue el lugar que en ellas se le asignó a los jóvenes.

"[..] con el tema de los jóvenes ahí yo creo que hay un déficit. Porque yo, siempre lo discutimos lo tuvimos en carpeta, el programa de jóvenes. Pero nunca lo desarrollamos plenamente, no se vinculó, digo, si bien todo tenía contraprestación todos los jóvenes que se incorporaban tenían que seguir estudiando pero no había una política clara definida con respecto a los jóvenes. Porque siempre estábamos sobre los límites de los recursos, y bueno no se desarrolló una política definida para los jóvenes. [..]No hay programas para los jóvenes, este creo que es el gran déficit que tenemos, deuda social de los gobiernos en general, no. Porque los jóvenes en realidad, vos ves que no hay oportunidades y cuando egresan del sistema educativo, no tiene oportunidades de ser financiados, tener líneas de crédito y emprender cosas o de financiarle estudios, o no hay políticas, es la gran deuda que tenemos como sociedad, como Estado y como dirigentes políticos. No hay políticas definidas y no hay políticas más universales. Se pueden hacer muchas cosas de políticas para los jóvenes, pero no eran políticas universales ni que lograran que tuvieran un impacto sobre los jóvenes que resolvieran su situación. Hoy los jóvenes no tienen derecho a la salud digo, no tiene derecho a un trabajo, hoy los jóvenes, digo, es todo un problema estructural que no hemos sabido resolver. [..]Eran vistos como un sector prioritario a trabajar, si, no es eso, lo que pasa es que fueron tres años, pasaron rapidísimo y siempre estábamos intentando crear cosas, crear, crear, crear, pero siempre nos ataban mucho al programa las cosas cotidianas ¿no? Lo que ya estaba metido adentro del programa, todos los beneficiarios, que era una masa bastante dura de mover y que nos imposibilitaba dejar margen de recurso para avanzar en otras políticas para jóvenes."

Notas y comentarios al capítulo 7

[I] Utilizamos el término "políticas" en sentido amplio para referirnos tanto a programas como a otras modalidades de intervención sin utilizar distinciones habituales en este tema.

[II] Esta descripción se basa en la información relevada a través de Entrevistas personales, información periodística y documentos oficiales, especialmente, Consejo Provincial de la Juventud. *Informe de acciones*. Mendoza, 1997.

[III] Existieron otras acciones desde la órbita provincial que no incluimos en nuestra reseña por tratarse de actividades puntuales o acotadas en el tiempo como el Programa de teatro de jóvenes del barrio para el barrio (1997) y el proyecto de atención psicosocial de la madre adolescente (6 meses entre 1996 y 1997) no incluimos programas, proyectos y acciones ejecutadas de manera independiente por los municipios.

[IV] Según un informe difundido por el Consejo Provincial de la Juventud que contenía algunos datos provisorios, entre 1996 y 1998 se sufragaron proyectos a distintos grupos de jóvenes por un monto algo superior a los $ 900.000,00 entre las diversas líneas de financiamiento provincial y nacional. Es un monto significativo considerando los presupuestos con los que habitualmente cuentan las áreas de juventud.

[V] Con la primera se buscó la introducción de prácticas de autogestión en las escuelas y la legitimación y ampliación de la participación de la comunidad educativa en los asuntos escolares.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 357

Consecuentemente, entre otras acciones, se delegaron funciones desde el nivel central de la conducción hacia los supervisores y desde el nivel de la supervisión hacia las escuelas, generando márgenes de libertad para los horarios, para la programación, otorgando a los directores más competencias. Se implementaron el Fondo Fijo para los gastos cotidianos y los Proyectos Institucionales como herramientas de autogestión de las escuelas. En cuanto a la participación comunitaria, se crearon los Consejos de Escuela y los de Administración y Producción. Para ver con mayor detalle sus competencias, funcionamiento y dificultades puede consultarse Gobierno de Mendoza. *La educación ...*págs.157,158 y 159 Posteriormente, en 1992, en la segunda gestión justicialista, se implementó Escuela Creativa, tanto en el Nivel Medio como en el Nivel Primario. Esta política promovió la descentralización del análisis y la toma de decisiones de los establecimientos educativos para la formulación, desarrollo y evaluación de proyectos educativos referidos a los aspectos pedagógicos y a la vinculación con la comunidad y, además, los financió.

[VI] Recuérdese que la transferencia de los establecimientos de este nivel desde la órbita nacional se concretó a partir de 1992.

[VII] A partir de dos experiencias: en la escuela Ricardo Videla y en el Instituto San Pablo en el departamento de Luján, que vinculaban escuelas de nivel medio con el ámbito del trabajo, a través de las pasantías y de la participación en el Programa de Crédito Fiscal, cuando el Director de estos establecimientos asume como funcionario, desde la Dirección General de Escuelas se propuso adherir a esta modalidad de relación de manera voluntaria al resto de las escuelas.

[VIII] La información sobre el ITU puede encontrarse en su página web.

[IX] El PROMERE abarcó acciones de capacitación docente combinadas con políticas pedagógicas específicas para atender a las poblaciones en riesgo, también tuvo un componente más asistencialista de entrega de materiales y un refuerzo alimentario en las escuelas de Nivel Medio.

[X] Las escuelas debían presentar proyectos institucionales y pedagógicos, en los que decidían y priorizaban en función de las necesidades de cada escuela, a partir de los cuales se enviaba el financiamiento.

[XI] Analizaremos este aspecto al referirnos a los esquemas de percepción y a las ideas que se debatían en los equipos de trabajo.

[XII] En la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Social se desarrollaron otros dos programas destinados a la capacitación y al empleo de jóvenes que no hemos analizado dado que tuvieron una muy pequeña envergadura y luego se vincularon al Programa Provincial de Empleo y Capacitación Laboral.

[XIII] Es de destacar que los Consejos Escolares y los Consejos Sociales Departamentales se construyen a partir de la iniciativa de una funcionaria, los primeros en su gestión como Ministra de Educación y, los segundos, en su gestión como Subsecretaria de Desarrollo Social.

[XIV] Aproximadamente, se movilizaban anualmente entre ocho y doce millones de pesos.

[XV] Es necesario mencionar que el campo de las políticas de educación, formación y empleo que hemos construido contiene subcampos que en función de su grado de desarrollo y complejidad funcionan con mayor grado de autonomía y otros que tenían como objeto de sus luchas su existencia misma, a lo largo de este capítulo se analizará también este aspecto.

[XVI] En las entrevistas se pudo percibir de manera relativamente sencilla los conflictos con actores "externos" a la estructura burocrática, sin embargo, captar los conflictos internos resultó algo más dificultoso. Ya que, dar cuenta de los conflictos y disputas, en suma del estado de las relaciones de fuerzas, no es un tema sencillo de abordar. Además de las perspectivas de nuestros entrevistados, buscamos complementar la información a través de la prensa. Evidentemente las disputas internas no se reflejaron en la prensa escrita, salvo cuando adquirieron magnitudes tales que llevaron a renuncias en los equipos de conducción o a fuertes rupturas partidarias. Por otra parte, cuanto más cercano a la función política se encuentra nuestro entrevistado menos proclive es a abordar la dinámica interna en términos de conflictos o contradicciones, a pesar de ello, en varias oportunidades existieron en sus discursos referencias en este sentido.

[XVII] Esta y otras acciones difundidas públicamente catapultaron al Fiscal de Estado a una carrera política que incluyó la creación de un partido político y su participación en las candidaturas a la gobernación.

[XVIII] De hecho, a partir de los datos suministrados por los informantes que cumplieron funciones en la DGE puede suponerse que alguna impronta tuvieron en la cartera educativa estos objetivos que se propusieron quienes trabajaron en el Programa Empresa Joven, dado que se recordaba de manera particular esta articulación de acciones en el nivel Medio.

[XIX] El único informante que incorpora esta mirada diciendo de los jóvenes egresados del polimodal que no servían ni como aprendices en las fábricas fue además funcionario del Ministerio de Economía, trabajó en la actividad productiva y en la actualidad es empresario.

CONCLUSIONES

Inferencias, contribuciones y proyecciones

El recorrido analítico que hemos trazado nos permite hacer algunas inferencias, tanto de índole conceptual como histórico-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 358

empíricas derivadas de la particular conformación en nuestra provincia del campo de las políticas de juventud, educación y trabajo en la última década y del papel que en el tuvieron los agentes burocráticos. Dado que los resultados que vamos a exponer dan cuenta del conjunto de nuestras hipótesis de trabajo y responden a las preguntas de investigación más específicas, queremos comenzar recordándolas. La hipótesis general, respondiendo al planteo en términos amplios del problema de investigación, enunciaba:

Pues bien, para comprender la participación de los agentes burocráticos en este desfasaje fue preciso considerar una red compleja de factores. Dado que los productos del campo que hemos construido no son independientes de los legados en materia de políticas de educación y trabajo reseñados en los capítulos históricos, por el contrario, son la particular combinatoria entre dichos legados, las condiciones actuales y los esquemas de percepción de los agentes involucrados en su funcionamiento. Hemos examinado el entorno económico, político y social, es decir, las condiciones que les impuso el contexto nacional y provincial a los agentes en la construcción de las políticas de educación, formación y empleo identificando sus principales características. Hemos estudiado las políticas implementadas atendiendo a las siguientes variables: Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Universalidad o focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad e Integralidad. También, hemos considerado las características objetivas de los agentes, los conflictos, intereses y estrategias que configuran la dinámica propia del campo, identificando tres lógicas que guían los estilos de gestión. Y, por último, hemos abordado los esquemas de percepción que importan, esto es, referidos a los jóvenes, a los vínculos entre educación y trabajo, a los vínculos entre educación y pobreza y, finalmente, las autopercepciones de los agentes burocráticos identificando similitudes y diferencias.

El modo en que esos elementos se vinculan afecta la dinámica del campo de las políticas analizado y sus productos. Ahora bien, ¿cuáles eran y cómo se combinaron en el caso mendocino estos factores explicativos relevantes?

Para responder a la primara parte de esta pregunta procederemos a exponer las inferencias que se han obtenido en relación a nuestras hipótesis de trabajo.

Primera hipótesis:

A partir del análisis histórico de las diferentes modalidades que se ensayaron en la oferta de la educación/formación para el trabajo (tratadas en los capítulo 5 y 6) podemos aventurar que, en términos generales, esta última respondía -a pesar de las contradicciones en ocasiones presentes entre ambas esferas y tal como sostenía nuestra hipótesis- tanto en el contexto nacional como en el provincial, al modelo político-económico puesto en marcha en los tres grandes períodos analizados (El *modelo oligárquico-liberal agroexportador*, el *modelo nacional-popular de sustitución de importaciones* y el *modelo neoliberal rentístico-financiero)*. Sin embargo, se advierte la autonomía relativa de dichas esferas, en que, los ritmos propios del Sistema Educativo y de la Estructura Productiva, producen constantes "desencuentros" entre oferta y demanda en el mercado laboral. Esto es, inexistencias de ofertas formativas para procesos productivos emergentes y existencia de ofertas para otros extinguidos.

También, de este análisis, en tanto características objetivas pasadas, y dando cumplimiento a nuestro primer objetivo, podemos identificar, en el contexto nacional, los siguiente aspectos relevantes para comprender el vínculo establecido entre las estructuras socio-productivas y la oferta educativa y formativa, durante los dos primeros períodos históricos señalados:

1. La relación educación-trabajo no tuvo un papel importante en la etapa de la organización nacional (1852-1880). El modelo económico centrado en la explotación extensiva de la tierra y la, apenas, incipiente industria relacionada a ella no requería de mano de obra con calificación técnica específica y la mano de obra necesaria para el trabajo en los oficios, propia de los ámbitos urbanos, fue provista por los obreros provenientes de Europa y, consecuentemente, la función asignada al Sistema Educativo por la oligarquía fue inculcar hábitos en la población que permitiesen ciertas pautas de convivencia y consenso social.

2. La función efectivamente cumplida, desde principios del siglo XX por el Sistema Educativo en la consolidación del sistema de estratificación imperante, puesta de manifiesto por los problemas existentes de desgranamiento y de desigualdades en las situaciones educativas entre los distintos sectores sociales y entre las regiones.

3. La percepción desde distintos sectores sociales, al inicio del siglo XX, de la escuela como un vehículo para la movilidad social lo que aumenta las demandas por mayor educación.

4. Los primeros proyectos de industrialización (década de 1920) que aumentan las demandas -desde diversos sectores, tanto socialistas y radicales, como fracciones "progresistas" de la oligarquía- para que el Sistema Educativo tenga una orientación que acompañara un proyecto de país que vinculara a su modernización una estrategia de industrialización.

5. El surgimiento del peronismo como heterogénea alianza de clases que contenía la expresión de diversos intereses, que llevó adelante un proyecto de país industrialista y que determinó la presencia de esa variedad de intereses en la nueva configuración del Sistema Educativo.

6. La creación de un circuito de enseñanza técnica en manos del Estado que interpelaba a los sectores trabajadores no sólo en tanto mano de obra, sino también como sujetos sociales y que estableció una relación positiva entre educación

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 359

y trabajo.

7. El cambio, en la relación de fuerzas entre las clases, claramente relacionado con las nuevas condiciones de la expansión capitalista mundial: la alianza entre la burguesía industrial y el capital extranjero y el comienzo del proceso de desindustrialización.

8. La aparición, a mediados de la década de 1950, del imaginario desarrollista que entendió la vinculación entre educación y trabajo como la aplicación de conocimientos, reeditando las jerarquías de saberes heredadas de la cultura hegemónica argentina al ubicar en un lugar subordinado a los saberes prácticos, a los relacionados con la producción y a los vinculados con el mundo del trabajo. La desvalorización de la enseñanza técnica la convirtió en la alternativa de menor nivel para los grupos discriminados de la enseñanza tradicional.

Por su parte, en el contexto provincial, identificamos los siguiente aspectos relevantes, que se suman a los anteriores, para comprender el vínculo establecido entre las estructuras socio-productivas y la oferta educativa y formativa.

1. La adecuación de la economía provincial al modelo agro- exportador de manera complementaria junto con la tenencia de la tierra en pequeñas propiedades, el acceso a ella, en proporción mucha veces superior que en el resto del país, de los extranjeros inmigrantes y la tenencia de buena parte de los medios de producción no por las principales familias de la oligarquía, sino por la burguesía bodeguera de origen principalmente extranjero.

2. La emergencia de la pequeña y mediana burguesía bodeguera, los viñateros dedicados a la producción de uva pero sin bodegas y los grupos radicales, a principios del siglo XX.

3. Los límites a la extensión de la educación hacia otros sectores sociales que persiguió la oligarquía local, la resolución del problema de la capacitación que requería la incipiente industria, principalmente a través de la inmigración calificada, y el desinterés por los niveles básicos conjugado con el desprecio que tradicionalmente los sectores oligárquicos tuvieron hacia los saberes técnicos y la centralidad otorgada al nivel superior (Universidad).

4. La nueva adaptación de la estructura económica local al modelo industrializador con la diversificación industrial que evitaba la dependencia de la actividad vitivinícola como monoproducción y con ello sus cíclicas crisis. Y el creciente papel del Estado en la defensa de los intereses de la burguesía industrial local.

5. La segunda ola inmigrante de origen europeo (1906-1915) significativa para la industria provincial.

6. La predominante propiedad del capital por grupos y/o empresas nacionales con algún grado de vinculación al capital extranjero y empresas nacionales vinculadas con capitales locales y la nula relevancia de las inversiones directas de capital extranjero. Diferencia sustantiva con el nivel nacional en la segunda etapa de la sustitución de importaciones.

En tanto condicionantes objetivos actuales hemos señalado:

En el contexto nacional:

1. El abandono definitivo de la orientación industrialista mediante la liberalización generalizada de los mercados y la apertura económica al exterior a partir del golpe de estado de 1976.

2. El resurgimiento del más arcaico nacionalismo católico argentino - que consideraba indispensable revertir el cambio que se había operado en las relaciones jerárquicas entre patrón y obrero, padres e hijos, profesores y alumnos, responsable de la desintegración social-. Junto con la concepción de la subsidiariedad del Estado en materia educativa y de la inversión en Capital Humano circunscripta al ámbito de cada empresa que se tradujo en el plan piloto del Sistema Dual Escuela-Empresa. Estos dejan a la educación pública en una seria crisis estructural, caracterizada, por el autoritarismo del vínculo pedagógico y del funcionamiento institucional y por una oferta pública empobrecida y descualificada.

3. La vigencia hasta nuestros días de la estrategia de desarrollo implantada por la dictadura a pesar de la orientación democrática de los gobiernos posteriores.

4. La desaparición, a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad, del acceso al poder del Estado como mecanismo de resolución de los conflictos entre las distintas fracciones dominantes y la aparición de la coexistencia de contradictorias lógicas inclusivas y exclusivas, tanto entre el Sistema Educativo y el Sistema Productivo, como en el interior del primero de ellos.

5. El papel fuertemente selectivo y cristalizador de una sociedad dualizada del actual Sistema Escolar a pesar de los significativos aumentos del presupuesto educativo, en términos relativos, a partir de la restauración de la democracia y de las reformas encaradas.

6. Un contexto de segmentación de la oferta educativa y de profundas transformaciones en la estructura productiva del país en el que la escuela aumenta su importancia, pero modificaba su papel en la asignación de posiciones sociales: la credencial acredita origen social y este es el atributo que permite distribuir los escasos puestos de trabajos.

En el contexto provincial:

1. La dependencia, hasta 1992, de la enseñanza secun-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 360

daria, técnica y de adultos de la jurisdicción nacional; la creación de escuelas medias provinciales en condiciones muchas veces precarias; la existencia de experiencias aisladas que vinculaba Sistema Productivo y Sistema Educativo y el largo proceso de reconfiguración del sistema posterior al traspaso a la órbita provincial.

2. El comienzo, recién con el efecto Tequila en 1995, de la compra de empresas familiares de origen local por parte de inversores extranjeros, de la concentración y de la introducción de cambios tecnológicos que se reflejaran en los procesos de trabajo y en la composición de la fuerza de trabajo. Profundizando un fuerte proceso de vinculación de la economía provincial con los mercados internacionales, que puede ser una causal de los niveles diferenciales en el desempleo respecto del ámbito nacional, pero cuyas crisis la afectaran fuertemente.

3. Un particular proceso de privatizaciones que amortiguó, en términos relativos, su impacto en el desempleo provincial.

4. La escasa vinculación entre el ámbito de la educación y del trabajo que se ha logrado concretar en la práctica.

Ahora bien, ¿Cómo estos factores contribuyeron a conformar el desfasaje entre las limitadas políticas y la compleja inserción social de los jóvenes?

Pues bien, ellos fueron conformando un campo que no se encargaba sustancialmente de procesar o incidir en el pasaje de los jóvenes de diversos sectores sociales hacia el mundo del trabajo y que por lo tanto no estaba "preparado" para construir políticas que afrontaran las transformaciones en los tradicionales modos de inserción social de los diversos sectores juveniles. Dado que históricamente estuvo destinado a los sectores medios de la población que encontraban sencillos canales de transición hacia el mundo de los adultos, gracias a un modelo político-económico cercano al pleno empleo, combinado con un importante proceso de construcción de la clase media afincado en una distribución minifundista de la tierra. Donde los espacios que vinculaban educación y trabajo tenían un lugar marginal, puesto que los requerimientos de mano de obra se satisfacían, históricamente, con la inmigración, a excepción del impás que significó el modelo industrializador y su empuje a los sistemas de formación. Por lo que se constituyeron en circuitos de segunda para los jóvenes pobres, situación que se agudizó a partir de la destrucción de dicho modelo.

A lo anterior debemos agregar que, contemporáneamente, es un campo enmarcado por una economía que amortiguó, comparativamente, el impacto de la crisis en términos de desempleo y la trasladó hacia fines de los `90 y que presenta la coexistencia de contradictorias lógicas inclusivas y exclusivas, elementos que tendrán un efecto importante en los esquemas de percepción de los agentes burocráticos.

En síntesis, este conjunto de factores compusieron límites de posibilidad para las prácticas que los agentes burocráticos desarrollaron frente a los crecientes problemas de inserción social juvenil, cuya magnitud buscamos describir a través de los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares guiados por la siguiente hipótesis.

Segunda hipótesis:

Con este supuesto buscábamos dar cuenta de las características que asume en nuestra provincia el vínculo entre educación, trabajo y pobreza, aspectos implicados de manera crucial en las nuevas formas de inserción social juvenil. Para ello hemos analizado, a través de la EPH, los siguientes aspectos: a) el funcionamiento del mercado de trabajo local en lo referente a la relación entre niveles educativos e inserción laboral, b) la situación educativa y laboral de los jóvenes y c) las brechas que entre ellos encontramos según la situación de pobreza.

Las principales inferencias al respecto son:

1. Como se señala en la literatura sobre el tema, a mayor nivel educativo mayor es la participación en el mercado laboral. Así, el mayor nivel educativo, salvo raras excepciones, más que duplica la tasa de actividad del nivel inferior en todo el período analizado. Ahora bien, en los períodos de restricciones económicas, podemos identificar tres claras tendencias: a) en los 2 niveles educativos superiores, esto es, entre terciaria incompleta y terciaria o superior completa la tasa de actividad baja, aunque de manera más marcada en el último nivel; b) hasta secundaria incompleta la tasa no presenta modificaciones importantes y c) en el nivel educativo inferior la tasa de actividad aumenta.

2. La tasa de empleo presenta un comportamiento con algunas particularidades respecto a lo señalado por otras investigaciones para el Gran Buenos Aires donde los estudios superiores parecen ser los menos afectados. Las diferencias entre 1990 y 2000 muestran, en el total de la población, una leve disminución en la tasa de empleo de aquellos que no alcanzaron a completar estudios primarios y en los que han alcanzado secundaria completa. Presentan una disminución más marcada en aquellos con primaria completa y en los trabajadores con estudios superiores completos.

3. Por lo tanto, en Mendoza no es posible establecer una conexión tan clara entre los diversos niveles educativos y la inserción laboral (sin considerar la calidad de dicha inserción) como en otros mercados de trabajo, considerando la tasa de desempleo sólo el máximo nivel educativo serviría claramente como paracaídas. Esto corrobora el lugar asignado a los estudios de nivel medio: necesarios, pero insuficientes.

4. A pesar de mantener tasas más bajas de desocupación la distancia entre este nivel y los restantes ha disminuido durante la década. Todos los niveles educativos prácticamente duplicaron la tasa de desocupación (oscilando entre 198% y

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 361

241%) salvo el nivel superior, que presenta una situación comparativamente más desfavorable, la desocupación es casi 7 veces mayor (687%).

5. Los jóvenes, al igual que en el contexto nacional, registraron guarismos que autorizan a pensar que resultaron particularmente afectados por el fenómeno del desempleo y la precarización especialmente en los momentos de crisis económica. Esto a pesar de que durante la década no se registra un deterioro importante en términos de niveles educativos, como era de esperar, sino que por el contrario, se registra una importante mejora en términos de cobertura y una leve mejoría en cuanto a terminalidad del nivel medio.

6. Este panorama se agrava entre los jóvenes pobres. La desocupación afecta especialmente a los jóvenes insertos en hogares con menores ingresos. Además, a lo largo de la década, la brecha se ha ensanchado. La distancia en la tasa de desocupación entre los dos primeros quintiles de ingreso muestra sus máximos picos en los años 1990, 1995 y 2000. La tasa fue, sucesivamente, 10 veces, 19 veces y 36 veces mayor, lo que evidencia el empeoramiento de la situación para los jóvenes pobres y el impacto diferencial que la crisis tiene en los diversos grupos.

7. Se constata también en el ámbito provincial el incremento lento pero constante de los jóvenes que no trabajan ni estudian ni son amas de casa. Situación que se agrava entre los jóvenes pobres ya que a medida que aumentan los ingresos disminuye el porcentaje de jóvenes en esta situación. También durante la década las distancias relativas, además de ser importantes, han empeorado.

Por lo tanto, las evidencias que nos aportan los datos analizados nos permiten corroborar el paulatino deterioro de las condiciones laborales y de permanencia en el sistema educativo de los jóvenes pobres, sin embargo, no admiten hacer lo mismo respecto a la evolución de la distribución de oportunidades de acceso a la educación. En lo tocante a la calidad, no nos brindan indicios suficientes (aunque abundante literatura local da cuenta de los procesos de segmentación de oportunidades que tienen presencia en nuestro medio).

Pues bien, para conocer qué tipo de políticas se implementaron, relacionadas con esta problemática, las hemos examinado guiados por la siguiente hipótesis:

Tercera hipótesis

Podemos señalar los siguientes aspectos que contribuyen a sostener esta hipótesis y a describir las políticas provinciales ejecutadas durante los ´90:

A partir de un detallado análisis de la dependencia institucional, los objetivos, la población objetivo, la utilización de la universalidad o la focalización, las diversas estrategias de intervención, la duración en el tiempo, la variedad de formas institucionales, el grado de articulación, de Complementariedad y de Integralidad de las distintas acciones, programas y/o políticas relevadas, podemos señalar los siguientes hallazgos:

1. La existencia de programas de formación y trabajo yuxtapuestos y desparramados por el entramado de ministerios del Estado provincial es un indicio de la falta de políticas de estado con continuidad y a salvo de los vaivenes políticos. Además, las mismas no se focalizaron sustancialmente en los jóvenes pobres y carecieron de complementariedad e integralidad. Esto es, no se diseñaron ni pusieron en práctica políticas que utilizaran diversas estrategias para resolver las dificultades de la inserción social juvenil ni políticas que apuntaran a las diversas dimensiones o problemas relacionados con ella.

2. El Sistema Educativo, a pesar de sus rigideces, fue la instancia que garantizó la mayor institucionalidad, o al menos la suficiente, para implementar una política en este sentido, pero ella se destinó, dados los históricos condicionantes que hemos señalado, fundamentalmente a los sectores medios de la población.

3. La Provincia tuvo varias experiencias en términos de políticas de juventud, ya sean en sentido estricto o en tanto políticas transversales; sin embargo, éstas contribuyeron poco a la solución del principal problema que enfrentan las juventudes locales: el de la exclusión social. Fundamentalmente, porque se caracterizaron por la preponderancia en su gestión de la lógica política, es decir, por una importante permeabilidad a los avatares de la política propios de las internas partidarias tanto provinciales como nacionales. A lo que se sumó su fragilidad institucional (producto de la falta de respaldo orgánico político-social) y el voluntarismo.

4. Proyecto Joven fue la única política ejecutada en el territorio provincial cuyos destinatarios y problemática diagnosticada coinciden con la cuestión social identificada en nuestro proyecto como acuciante. En varias investigaciones, se señalan sus limitaciones en la compensación de las desigualdades que marcan a sus destinatarios. Además, dicha política no tuvo relaciones significativas con el entramado gubernamental provincial, probablemente por el lugar marginal que en él ocupaban las preocupaciones por la problemática de estos sectores juveniles.

5. La articulación entre diversos actores, fundamentalmente públicos, es un aspecto presente de modo importante, como así también, la ejecución de diversas estrategias de intervención. Sin embargo, estos dos aspectos no se conjugaron para trabajar de manera simultánea un problema o varias problemáticas juveniles. Es decir, la diversidad de formas de acción no se relacionaban entre sí y, además, se focalizaban en diversas poblaciones.

Pues bien, a la descripción de los productos de este campo debemos sumarle otra serie de factores que contribuyen a describir los mecanismos de funcionamiento del campo y, por lo tanto, a explicar las formas que dichos productos tuvieron. Ve-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 362

amos cuáles son estos factores y cómo contribuyen a conformar el desfasaje entre un alcance limitado de las políticas, en términos de complementariedad e integralidad, y la heterogeneidad y complejidad de los problemas de inserción social de los jóvenes, pues recordemos que es esto en definitiva lo que estamos tratando de explicar.

Ellos son:

1. Las características de los agentes: posición de clase, posición en el campo y edad.

Todos nuestros entrevistados presentan características que nos permiten clasificarlos como pertenecientes a la pequeña burguesía. Además, para comprender de las prácticas de los agentes que entrevistamos, dos son los capitales relevantes: el capital social, en especial el político (subespecie que se construye en relación con las estructuras partidarias y se pone en juego en la producción de viabilidad para las acciones o programas a cargo) y el capital técnico (subespecie de capital cultural que se obtiene en instituciones educativas y se pone en juego en el diagnóstico de los problemas y la formulación e implementación de las políticas). Por otro lado, entre las características secundarias relevantes la edad tiene algún peso explicativo, ya que resulta una característica eficiente en las clasificaciones que usan los agentes de este campo entre sí.

2. Las formas de acceso al cargo.

La directa o indirecta vinculación a grupos de izquierda, católicos progresistas, del gremialismo y combativos dentro del peronismo - que en los sesenta y setenta tuvieron un proyecto de transformación y que confluyeron en el partido justicialista- es la característica que permite comprender el acceso a la función pública de los funcionarios políticos. Por su parte, los funcionarios técnicos, tanto ligados al partido justicialista como a otros sectores políticos, arribaron a sus cargos a partir de relaciones personales construidas en el ámbito universitario.

Estos dos elementos caracterizan un cuerpo de funcionarios públicos que, pertenecientes a la pequeña burguesía -posición de clase que constituye su límite y desde la cual construyen sus esquemas de percepción y acción - comparten fuertes preocupaciones por las situaciones de desigualdad social.

3. La dinámica entre los intereses, conflictos y estrategias de los agentes burocráticos.

Generar políticas, ejecutar políticas y mostrar capacidad para conducir activa y productivamente las reparticiones públicas fue un interés objetivo compartido por la mayoría de los miembros de las conducciones justicialistas, es decir, demostrar capacidad de gestión. Pero cada subcampo presenta algunas particularidades en cuanto a los intereses en juego, a la dinámica de los conflictos que las surcaban y a las estrategias que se pusieron en práctica.

En la cartera educativa, el principal objeto de la lucha fue, junto a las condiciones laborales de los docentes, el sentido que se le conseguía imprimir al proceso de reforma que atravesó a todas las administraciones, por eso se pusieron en práctica fuertes mecanismos para lograr el consenso al interior del Sistema Educativo. En este campo encontramos un combinatoria de las lógicas democratizadora y tecnocrática dando forma a la gestión.

En las áreas de juventud la disputa no era por el contenido y la definición de las políticas sino por espacios de poder lo que explica la primacía de una lógica política en la gestión, aunque en combinatoria con las dos restantes.

Los programas que hemos incluido bajo la tipología formación y trabajo no pueden ser unificados en un sub-campo, sus mecanismos de funcionamiento y estrategias de intervención respondían a concepciones diametralmente opuestas sobre la gestión de los problemas de empleo. Las disputas internas de índole político-partidarias a nivel nacional afectaron especialmente a Empresa Joven y a Proyecto Joven. En ellos encontramos una mixtura de la lógica política y la tecnocrática. En el programa de Empleo y Capacitación Provincial encontramos la combinatoria de la lógica democratizadora y la tecnocrática. Esta particular combinatoria, poco usual en este tipo de programa, se debe a su dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Social en la que existía una constante preocupación por promover modelos sociales y de gestión de las políticas públicas que instalaran relaciones de participación y espacios de concertación y decisión que involucren a los diversos grupos sociales envueltos en la problemática a fin.

Esta heterogeneidad también se manifiesta en las relaciones Nación- Provincia que se establecieron en cada espacio. Pero, a pesar de ella, es posible identificar algunos elementos comunes: el importante rol de los gobernadores en los conflictos internos y la preponderancia otorgada a la conformación de equipos de trabajo.

El análisis de las dinámicas internas, de los intereses y las estrategias nos muestra un campo complejo, en el que se entrecruzan diversas lógicas en la gestión en función de los heterogéneos objetos de lucha, muy alejado de una organización unificada en la que sus diversos sectores colaboran en pos de un objetivo en común, lo que ayuda a comprender las debilidades en cuanto a complementariedad e integralidad de las políticas implementadas.

Por último, nos resta tratar otros aspectos de los esquemas de percepción de nuestros informantes que completan los factores explicativos seleccionados y analizados. Ellos son los referidos a los jóvenes, a los vínculos entre educación y trabajo, a los vínculos entre educación y pobreza y, finalmente, las autopercepciones de los agentes burocráticos.

En el momento de la elaboración del proyecto, se consignó sólo una hipótesis sobre el campo que analizamos dado que considerábamos que sus dimensiones no eran suficientemente conocidas, ni en sí mismas, ni en sus relaciones como para

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 363

aventurar más supuestos; ella apuntaba:

Cuarta hipótesis

Luego de nuestro trabajo, podemos agregar, a los elementos incluidos en aquella única presunción, otros que, a nuestro juicio, contribuyen a explicar y comprender este fenómeno. Para comenzar es preciso decir que, si bien, entre los funcionarios pudimos advertir que si se reconoce la problemática de los jóvenes que constituyen el "núcleo duro de la desocupación", esto es, que dicha problemática tiene un lugar en la trama discursiva, también encontramos que sólo se lo hace tibiamente o de manera incipiente. Además, tal como anticipábamos este grupo no constituyó un grupo prioritario a la hora de poner en marcha políticas. De hecho entre nuestros informantes se acepta como una deuda esta falta de implementación de políticas para los jóvenes que se reconocieron como pertenecientes a los grupos más vulnerables: los que abandonan el nivel medio. Por esto, creemos plausible sostener nuestra hipótesis sobre el papel que jugó la noción de juventud en la conformación de las políticas, si le añadimos la conjunción con otras ideas. Así, afirmamos que:

1. Las concepciones, por momentos contradictorias sobre **los jóvenes**, más el **papel atribuido a la educación en la lucha contra la pobreza** - que se tradujeron en importantes políticas compensatorias al interior del sistema educativo, pero no en políticas fuertes de inclusión en la educación y el trabajo destinadas a los jóvenes que estaban fuera del sistema educativo- **y las percepciones sobre el vínculo entre educación y trabajo** nos ayudan a comprender la "lentitud" con la que se respondió a los "nuevos problemas" de inserción social de los jóvenes desde el Estado Provincial.

Sobre el segundo aspecto contemplado, esto es, si se comparten las premisas centrales del modelo económico neoliberal implementado, diremos que:

2. Solo en el caso de Proyecto Joven y según nuestro informante, puede responderse afirmativamente. En el caso de los programas y acciones provinciales, se desprende de las entrevistas, que las relaciones establecidas con esas premisas fueron conflictivas y en algunos casos paradójicas. Existe la idea de que el Estado debe ser el principal responsable de fijar las políticas de educación y trabajo. Sin embargo, no existe el mismo grado de acuerdo acerca de si él debe hacerse cargo directamente del servicio. Tampoco son tan homogéneas las opiniones sobre quién debe asumir el financiamiento de la formación para el trabajo. Por otra parte, existieron disputas ideológicas sobre distintos términos que fueron, durante los noventa, centrales para el discurso neoliberal. Nuestros entrevistados, en su autopercepción sobre las relaciones que lograron entablar con las concepciones neoliberales, ponen distancia entre sus ideas y aquel discurso. Por ejemplo, a propósito del concepto de "descentralización" podemos advertir múltiples racionalidades coexistiendo, fundamentalmente, en el Sistema Educativo mendocino.

3. Los funcionarios técnicos valoraron sus experiencias en la gestión pública en relación con cuanto les aportó esa práctica en términos profesionales. Por su parte, los funcionarios con un perfil más político que técnico valoraron sus experiencias, fundamentalmente, con la contribución de esa práctica en relación con sus convicciones, sus pertenencias grupales y con el reconocimiento a su tarea para los otros. Estas valoraciones junto a la constatación de que en todos nuestros informantes, la imagen del Estado como representante del interés general tiene una fuerza contundente, nos permiten comprender porqué ellos, especialmente los funcionarios políticos, son capaces de reconocer, sólo luego de un importante esfuerzo, el lugar marginal que tuvieron las políticas de inserción laboral y educativa destinadas a los jóvenes de sectores pobres en las que ellos participaron.

Ahora bien, consideramos que las principales contribuciones de este estudio son las siguientes:

I. Se integran, para la construcción de nuestro punto de vista, aportes de diversas especialidades: de la *Sociología de la Juventud,* de la *Sociología de la Educación*, de la *Sociología del Trabajo* y de la *Sociología del Estado.*

II. Se conectan, por primera vez, en los capítulos 5 y 6, los procesos que dan forma al Sistema Productivo y al Educativo de Mendoza. Además, se señalan importantes vacíos en la producción de conocimientos históricos en este campo. Y, primordialmente, se emplea un análisis sociológico –relacional e histórico- que resulta poco utilizado en nuestro medio.

III. Se analizan datos secundarios elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares sobre una temática poco analizada en el medio.

IV. Se sistematizan, por primera vez, las políticas de educación/formación y empleo de los `90 en nuestra Provincia.

V. Se analiza por primera vez la participación de los agentes burocráticos en dichas políticas y se brindan elementos que permiten su comprensión.

Por último, podemos señalar dos tipos de proyecciones del presente estudio. En primer lugar, la profundización del análisis a partir de los elementos identificados como relevantes.

En segundo lugar, continuar esta línea de investigación a partir de los vacíos señalados en el análisis histórico y de la constatación de la prácticamente nula articulación, entre actores públicos y de la producción, para la definición de acciones de educación y trabajo. Ella debería interpretar las representaciones empresariales (en su forma discursiva oral y escrita) sobre la educación y sobre su participación, en la definición y utilización, de las políticas públicas de educación y trabajo destinadas a los grupos juveniles en la Provincia de Mendoza. Siempre atendiendo, especialmente, a las particularidades del contexto socio-productivo local y a las diferencias entre los dis-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 364

tintos sectores empresariales. En síntesis, indagar cómo la relación Estado Educador - Sectores Empresariales se vinculó con las particularidades históricas de la formación profesional en el contexto local.

Anexo I

Preguntas de investigación y de la entrevista para el Objetivo 4

Movilización de conocimientos:

¿Qué enfoques generales de la problemática evidencian (sobre el rol del estado, noción de la relación educación-trabajo, noción de juventud, noción de los aspectos involucrados en la problemática de los jóvenes vulnerables)? ¿Se asignan papeles sociales diferenciados en relación al mercado laboral a los jóvenes de distintos sectores sociales?

¿Qué pensaba ud. Sobre cuál es el rol del estado? Qué otras ideas sobre el tema se debatían y quienes eran sus portavoces? ¿influyeron en las decisiones?¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

¿Cuál era la relación entre el mundo del trabajo y la educación? ¿Qué otras ideas sobre el tema se debatían y quienes eran sus portavoces? ¿influyeron en las decisiones?¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

¿Qué era para ud. ser joven? ¿Cómo describiría a los jóvenes mendocinos?¿Qué tipos de jóvenes existían en Mendoza? Qué otras ideas sobre el tema se debatían y quienes eran sus portavoces? ¿influyeron en las decisiones?¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

¿Cómo se relaciona cada uno de estos grupos que ud. Mencionó con el trabajo?

¿Existía en la provincia algún sector de jóvenes en situación especial? ¿Porqué?

¿Se perciben los canales de acceso diferenciados a la educación? ¿Cuál es la función social, económica y política atribuida a los diferentes corredores del sistema educativo? ¿Qué concepción se tiene de la educación en Mendoza (configuración simbólica sobre lo local)? ¿sobre el perfil del trabajador que necesita Mendoza?

¿Cómo describiría la situación educativa de la provincia en los `90? ¿Cuáles eran los temas de la agenda educativa?

¿En Mendoza todos los jóvenes recibían el mismo tipo de educación?

Si identifica distintos tipos de oferta: ¿Cuál es la función social, económica y política atribuida a los diferentes tipos?

¿Cuál era el perfil del trabajador que necesitaba Mendoza? ¿influyeron en las decisiones?¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

¿Cuál es la concepción sobre el papel del Estado en la relación entre educación y trabajo? ¿Qué tipo de políticas se deberían implementar en este tema? (políticas compensatorias, otras?) ¿qué enfoque de las políticas sociales evidencian, qué enfoque de la necesidad y legitimidad de intervenciones para este sector, qué enfoque sobre los actores pertinentes para la intervención?

¿Qué papel pensaba ud. que debía asumir el Estado en la relación entre el mundo del trabajo y la educación? ¿Qué tipo de políticas pensaba ud. Que se debían implementar en este tema? ¿quiénes debían participar en estas políticas?

¿Qué concepto maneja sobre el paso de las cualificaciones a las competencias?

¿Qué opinión le merecía el debate sobre el paso de las cualificaciones a las competencias?

¿Influyó la visión de la teoría del capital humano sobre la disminución de las tasas de retorno de la educación secundaria en la planificación de las políticas locales? ¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

¿Cuál es el nivel educativo en el que el Estado debería invertir? ¿porqué?

Objetivos personales y grupales

¿Cuáles eran los Objetivos personales y grupales? ¿Qué estaba en juego? ¿Se percibe el poder de Estado para imponer una visión como objeto de lucha? Intereses comunes, Intereses divergentes. ¿Cómo describe su rol de funcionario público? ¿Qué contenidos funciones, compromisos, valores implicó?

¿Cuáles eran sus objetivos e intereses personales al llegar al cargo? Cuáles eran los objetivos e intereses de su grupo? ¿Qué otros grupos existían? ¿Cuáles eran sus objetivos e intereses? ¿Cómo describe su rol de funcionario público? ¿Qué contenidos, funciones, compromisos y valores implicó? ¿El rol de funcionario público implica algún poder especial?

Gestión de las políticas

¿Cuál era la Percepción sobre la «cultura de gestión de políticas» institucional: respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a los posibles impactos, relación entre políticas económicas y políticas sociales, los recursos financieros, los recursos humanos.?

¿Existieron redefiniciones en función de nuevas situaciones en el contexto local y en el nacional? ¿cómo fueron cambiando, redefiniéndose. Existían distintos proyectos? ¿Qué otras ideas jugaron un rol importante? ¿Cuáles eran los agentes o grupos portadores?

¿Cómo describirían el clima institucional en la gestión pública provincial en el tema educación y trabajo en los 90? Qué objetivos se fijaron en este tema? ¿Cómo se diseñaron las estrategias de intervención? ¿qué cambios se proponían lograr?

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 365

Cómo era la relación con el área de economía del gobierno? ¿Cómo describiría la disponibilidad de recursos económicos, financieros y humanos para estas políticas? ¿cómo describirían el clima institucional en la gestión pública en el tema educación y trabajo en los 90 en la Nación? Cómo era la relación Nación provincia? ¿Existieron redefiniciones en función de nuevas situaciones en el contexto local y en el nacional? ¿cómo fueron cambiando, redefiniéndose. Existían distintos proyectos? ¿Qué otras ideas jugaron un rol importante? ¿Cuáles eran los agentes o grupos portadores?

La situación del campo:

¿Cuál era la Percepción sobre la situación del campo: Relaciones con los demás agentes y con otros campos.?

Incluidas en los puntos anteriores

¿Cómo los supuestos indagados en 3.1 permearon las decisiones?¿De qué manera? ¿A través de qué agentes o sectores?

Incluidas en los puntos anteriores

Anexo II

Primera Guía de temas de la entrevista

1. La situación de entrevista:

Quienes participan, Porque participan, Que es una entrevista desde su perspectiva?

2. Estructura del campo:

2.1. Agentes burocráticos participantes en condiciones de imponer su punto de vista.

2.2. Quienes eran

2.3. Se han diversificado los agentes estatales vinculados con la formación para el Trabajo?

3. Para cada uno indagar sobre las condiciones objetivas:

3.1. Pasadas: Contexto familiar, Edad, grupos de pertenencia, experiencias previas: educativas, laborales, políticas, etc. Posición económica

3.2. Presentes: Contexto familiar, Edad, grupos de pertenencia, Posición económica, Acceso al cargo,

4. Habitus:

4.1. Percepción sobre la de gestión de políticas: respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a los posibles impactos, relación entre políticas económicas y políticas sociales, los recursos financieros, los recursos humanos. Redefiniciones en función de los habitus? Relación nación- provincias

4.2. la visión a partir de las cuales son construidas: respecto a cuestiones más abarcativas como el papel asignado a los jóvenes de diversos sectores sociales en esta dinámica, los canales de acceso diferenciados a la educación, la función social, económica y política atribuida a los diferentes corredores del sistema educativo, etc. La educación en Mendoza (configuración simbólica sobre lo local) La concepción sobre el papel del Estado.

4.3. Percepción sobre la situación del campo: Relaciones con los demás agentes y con otros campos del contexto local y del nacional, como fueron cambiando, redefiniéndose. ¿Existían distintos proyectos?

4.4. Objetivos personales y grupales: ¿Qué esta en juego? ¿Se percibe el poder de Estado para imponer una visión como objeto de lucha? Intereses comunes, Intereses divergentes.

5. Mecanismos que configuran su funcionamiento:

6. Fijación de las reglas de juego

7. Producto del campo: Material Documentado

8. Contenido de las políticas sostienen una posición

8.1. inmediata: el momento histórico en términos de la «cultura de gestión de políticas» institucional: respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a los posibles impactos, relación entre políticas económicas y políticas sociales, los recursos financieros, los recursos humanos.

8.2. mediata: la visión a partir de las cuales son construidas: respecto a cuestiones más abarcativas como el papel asignado a los jóvenes de diversos sectores sociales en esta dinámica, los canales de acceso diferenciados a la educación, la función social, económica y política atribuida a los diferentes corredores del sistema ucativo, etc.

Anexo III

Segunda Guía de temas de la entrevista

La vivencia personal de la función pública

1. ¿Cómo se acerca ud. a la gestión pública?

2. Había ejercido cargos públicos con anterioridad

3. ¿Cuáles eran sus objetivos e intereses personales al llegar al cargo?

4. ¿Qué es para ud. ser un funcionario público?

5. ¿Qué implicó para ud. el ejercicio del rol de funcionario público en su vida personal, familiar?

Trabajo y educación en los `90

1. ¿Cómo describiría la situación educativa de la provincia en los `90?

2. ¿Cuáles eran los temas de la agenda educativa?

3. ¿Qué lugar tenia en esa agenda la relación entre el mundo del trabajo y la educación?

4. ¿En el equipo de gestión que ideas sobre la relación entre el mundo del trabajo y la educación se debatían? ¿Todos las compartían? o existían diversos portavoces?

5. ¿Qué pensaba ud. en aquel momento sobre cuál es el rol del estado en este tema?

6. ¿Qué ideas sobre el tema se debatían?

7. ¿Qué opinión le merecía el debate sobre el paso de las cualificaciones a las competencias?

8. ¿Qué objetivos se fijaron en el tema educación y trabajo?

9. ¿Quién cree que debe asumir el costo de los programas de educación para el trabajo?

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 366

10. ¿Qué lugar cree que tiene la educación y el trabajo en a lucha contra la pobreza?

11. Las transformaciones en la provincia han tenido un fuerte acento en lo curricular En tu opinión ¿a qué responde esta característica?

El clima de la gestión

1. ¿Cómo describiría el clima institucional en la gestión pública provincial en el tema educación y trabajo en los 90?
2. ¿Cómo describiría la disponibilidad de recursos económicos, financieros y humanos para estas políticas?
3. ¿Cómo era la relación Nación - Provincia?
4. Continuidad o no de las políticas en educación y trabajo?
5. Cuáles fueron los factores a su entender influyeron en la planificación de las políticas para esta área?
6. Cuáles fueron los actores que intervinieron?
7. ¿Qué grupos de interés en relación a la educación y el trabajo podes identificar?
8. ¿Cómo fue la relación con los sectores empresariales?

Los jóvenes en los `90.

1. ¿Cómo describiría a los jóvenes mendocinos de los 90?
2. ¿Qué tipos de jóvenes existían en Mendoza?
3. ¿Existía en la provincia algún sector de jóvenes en situación especial? ¿Porqué?
4. ¿En Mendoza todos los jóvenes recibían el mismo tipo de educación?
5. Para pensar en políticas sobre los jóvenes vulnerables que aspectos se deberían considerar?
6. Qué tipo de políticas se deberían instrumentar?

Anexo IV

ENCUESTA

1. Datos de la encuesta

Fecha:

Nombre:

2. DATOS BIOGRÁFICOS

2.1. Por favor ¿podría completar los siguientes datos sobre ud.?

2.2 Nivel de Instrucción del encuestado: ¿Cuál es su nivel de instrucción?

Edad	Sexo:	Fecha de nacimiento	Lugar de nacimiento	Estado civil		Cantidad de hijos
	M (1) F (2)			Soltero (1) En pareja (2) Casado (3) Divorciado (4)	Separado de hecho (5) Viudo (6) Otro (7)	

Estudios de nivel medio:

Nivel educativo	Primario Incompleta (1) Primario Completa (2) Secundario Incompleta (3) Secundario Completa (4)	Terciario Incompleto (5) Terciario Completo (6) Universitario Incompleto (7) Universitario Completo (8) Otro ¿Cuál?_____

Establecimiento educativo al que asistió:

Título obtenido:

Estudios de grado:

Establecimiento educativo al que asistió:

Título obtenido:

Estudios de posgrado:

Establecimiento educativo al que asistió:

Título obtenido:

2.3. Por favor ¿podría ud completar los siguientes datos de sus padres?

Lugar de nacimiento de los padres:

Padre

Provincia:

Departamento:

Madre

Provincia:

Departamento:

Nivel educativo de los padres:

Padre

Primario Incomp (1)

Primario Comp (2)

Secundario Incomp (3)

Secundario Comp (4)

Terciario Incomp (5)

Terciario Comp (6)

Universitario Incomp (7)

Universitario Comp (8)

Otro ¿Cuál?_____

Madre

Primario Incomp (1)

Primario Comp (2)

Secundario Incomp (3)

Secundario Comp (4)

Terciario Incomp (5)

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 367

Terciario Comp (6)
Universitario Incomp (7)
Universitario Comp (8)
Otro ¿Cuál?_____

Establecimiento educativo al que asistió:
Padre
Madre

Título obtenido:
Padre
Madre

Ocupación de los padres:
Padre
Madre

BIOGRAFÍA PROFESIONAL:

¿Ud. tuvo o tiene algún empleo en el sector privado?
Denominación del puesto
Empresa o Institución
Fecha de inicio
Fecha de finalización

¿Ud. tuvo o tiene alguna participación en organizaciones de la sociedad civil?
Nombre de la organización
Tipo de participación
Epoca

¿Ud. tuvo o tiene alguna participación en organizaciones políticas?
Nombre de la organización
Tipo de participación
Epoca

Anexo V

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 368

MATRICULA DE CAPACITACION LABORAL OFICIAL POR AÑO SEGÚN DEPARTAMENTO. 1984 - 1998. MENDOZA.

DEPARTAMENTOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
T O T A L	**3.435**	**3.755**	**4.189**	**4.155**	**4.057**	**7.374**	**7.560**	**8.759**	**9.823**	**9.804**	**9.933**
CAPITAL	672	750	816	836	863	820	818	988	1.122	1.157	1.070
LAS HERAS	371	451	538	522	579	818	687	724	787	739	785
LAVALLE	119	117	184	180	198	261	278	390	298	349	332
GUAYMALLEN	118	132	122	137	142	442	636	663	818	888	879
GODOY CRUZ	458	498	575	632	525	936	937	1.186	1.483	1.460	1.356
MAIPU	-	-	-	-	-	19	5	-	-	-	-
LUJAN	-	-	-	-	15	82	133	286	256	215	329
TUNUYAN	121	89	106	133	145	568	641	634	529	596	372
SAN CARLOS	62	71	85	80	62	250	256	436	493	440	591
TUPUNGATO	-	-	-	-	-	172	213	279	437	346	359
JUNIN	126	131	130	148	120	130	153	184	168	213	181
SAN MARTIN	341	323	386	349	227	502	557	616	971	813	1.232
SANTA ROSA	115	92	100	119	105	151	182	171	106	130	113
RIVADAVIA	245	258	317	305	265	298	288	337	350	387	394
LA PAZ	46	54	47	63	56	63	70	940	92	82	173
SAN RAFAEL *	477	557	560	387	467	880	884	892	867	1.004	890
GRAL. ALVEAR	83	57	55	56	74	688	553	573	687	674	656
MALARGÜE	81	175	168	208	214	294	269	306	359	311	221

* Para 1998, en este dpto. existe 1 establecimiento de Capacitación para el Trabajo Provincial Privado, con 1 sección, 1 docente y matrícula igual a 230. Dato no incluído en el presente cuadro.
FUENTE: Subdirección de Procesos Informáticos - Dirección General de Escuelas. Gobierno de Mendoza

Anexo VI

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

ESTABLECIMIENTOS OFICIALES DE CAPACITACION LABORAL POR AÑO SEGÚN DEPARTAMENTO. 1984 - 1998. MENDOZA.

DEPARTAMENTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
T O T A L	**40**	**40**	**40**	**42**	**44**	**62**	**64**	**64**	**62**	**62**	**61**
CAPITAL	6	6	6	8	7	7	7	7	7	7	6
LAS HERAS	4	4	4	4	5	6	6	6	6	6	6
LAVALLE	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
GUAYMALLEN	2	2	2	2	3	3	4	3	3	3	3
GODOY CRUZ	4	4	4	4	4	5	5	6	6	6	6
MAIPU	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-
LUJAN	-	-	-	-	1	2	2	3	3	3	3
TUNUYAN	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
SAN CARLOS	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4
TUPUNGATO	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1
JUNIN	2	2	2	2	2	2	3	4	4	4	4
SAN MARTIN	4	4	4	4	3	7	7	6	4	4	4
SANTA ROSA	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
RIVADAVIA	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
LA PAZ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SAN RAFAEL *	2	2	2	2	2	5	5	5	5	5	5
GRAL. ALVEAR	2	1	1	1	1	4	4	4	4	4	4
MALARGÜE	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

* Para 1998, en este dpto. existe 1 establecimiento de Capacitación para el Trabajo Provincial Privado, con 1 sección, 1 docente y matrícula igual a 230. Dato no incluído en el presente cuadro.
FUENTE: Subdirección de Procesos Informáticos - Dirección General de Escuelas.

A.A.V.V. "La economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas". Facultad de ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo. 2001.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 369

A.A.V.V. *Discutir el Estado: Posiciones frente a una tesis de Louis Althusser*. Folios Ediciones, Argentina, 1983.

A.A.V.V. Epistemología y política. Bogotá: CINEP, 1980.

A.A.V.V. *Marxismo y sociedad: propuestas para un debate*. Sevilla: Muñoz Moya y Montraveta, 1995.

AAVV. "Gestión e innovación institucional –nuevas estructuras para la nueva escuela-. Descentralizando desde la Escuela". Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2001. (Informe final de Investigación).

ACANDA GONZÁLEZ, Jorge L. *La "explosión" de la sociedad civil en el S. XIX y el redimensionamiento del Estado. Sociedad civil, Estado y Revolución*. s/d.

AGUIRRE BAZTÁN, A. *Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. Barcelona: Ed. Boixareu Universitaria, 1995.

ALEXANDER, J. y GIESEN, B. (Comp). *El vínculo micro-macro*. Guadalajara: Ed. Gamma, 1994.

ALEXANDER, Jeffrey C. "Las Paradojas de la sociedad civil". en: *Revista Internacional de Filosofía Política*. Número 4. Madrid: noviembre, 1994. pp. 80-97.

ALONSO, Luis Enrique. *La mirada cualitativa en sociología.* Madrid: Ed. Fundamentos, 1998.

ALTHUSSER, Louis. et.al. *Discutir el Estado*. México: Folios, 1982.

ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina." *Serie Reformas económicas* Nº.28. Santiagode Chile: CEPAL, 1999.

ANDERSON, Perry. *Consideraciones sobre el marxismo occidental*. México: Siglo XXI, 1979.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ARIÉS, Philippe. *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: España. Taurus. 1987.

ASTARITA, Rolando. "La importancia revolucionaria de la concepción de la "lógica del capital" para la estrategia socialista" en: *Cuadernos del Sur*. Número 21, Buenos Aires: De Tierra del Fuego, 1996.

AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo y KHAVISSE, Miguel. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa, 1989.

AZPIAZU, Daniel. *La concentración en la industria argentina a mediados de los '90.* Buenos Aires: Eudeba, 1998.

BALAN, Jorge y JELIN, Elizabeth. *La estructura social en la biografía personal*. Buenos Aires: CEDES,1980.

BALAN, Jorge. *Historias de vida en ciencias sociales*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, s/d.

BALARDINI, Sergio Alejandro. *Concepto de juventud. Una mirada en perspectiva.* FLACSO – Proyecto Juventud. s/f.(mimeo).

BALARDINI, Sergio Alejandro y HERMO, Javier. *Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño: Informe Argentina,* Organización Iberoamericana de la Juventud/Flacso, Sede Académica Argentina, 1995.

BANCO MUNDIAL. "Informe sobre el Desarrollo Mundial". Washington, 1993.

BARBANO, Filippo. et al.: *Estructuralismo y Sociología*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1969.

BARDIN, Lawrence. *Análisis de contenido*. Madrid: Akal, 1986.

BECCARIA, Luis y LÓPEZ, Néstor. *Sin Trabajo: Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef- Losada. 1996.

BECCARIA, Luis; CHISARI, Omar; MONTUSCHI, Luisa. "Empleo y desempleo en Argentina". en *Cuadernos de Economía*, Nº.25 , Ministerio de Economía de la Pcia. de Buenos Aires, 1997.

BECKER, Gary. *Capital Humano*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

BLAUG, M. *An introduction to the Economics of education.* Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 1970.

BLAUNG M. *The economic value of education. Studies in economics of education.* Aldershot: Edward Elgar Publisher, 1992 .

BOBBIO, Norberto y BOVERO, M. *Sociedad y Estado en la Filosofía política moderna.* México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estudios de Historia de la Filosofía. De Hobbes a GRAMSCI*. Buenos Aires: Ed. Debate, 1985.

BOBBIO, Norberto. *Ni con Marx ni contra Marx*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BOCCO, Adriana. "Reestructuración productiva y flexibilidad laboral en el sector vitícola de la provincia de Mendoza". *VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo* - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires 13 al 16 de agosto de 2003.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 370

BONAL, Xavier. *Sociología de la educación. Una aproximación a las corrientes contemporáneas.* Buenos Aires: Paidós, 1998.

BONEFELD, Werner. *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*. Buenos Aires: Tierra del Fuego, 1992.

BORON, Atilio A. (Comp): *Teoría y Filosofía Política, la tradición clásica y las nuevas fronteras.* Buenos Aires: FLACSO, 1999.

BORON, Atilio. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997.

BORON, Atilio. (Comp.). *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO, abril de 2000.

BOURDIEU, Pierre. ¿*Qué significa hablar*? Madrid: Ed. Akal, 1985.

BOURDIEU, Pierre. *Contra el fatalismo económico*. Texto del discurso pronunciado el 22 de noviembre de 1997, en el acto de recepción del Premio Ernst Bloch, concedido por el Instituto Ernst Bloch, en la ciudad alemana de Ludwigshafen. Publicado en: New Left Review Número 227, enero-febrero 1998, Londres. Traducido del inglés por Clara Inés Restrepo.

BOURDIEU, Pierre. *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa editorial, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la Acción*. Barcelona: Anagrama, 1997.

BOURDIEU, Pierre. "La esencia del neoliberalismo" en: *Revista Electrónica del Movimiento Humanista,* junio de 1998.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafuegos*. Buenos Aires: Anagrama, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. España: Editorial Desclée, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Algunas propiedades de los campos en Cuestiones de sociología*. España: ISTMO, 2000.

BOURDIEU, Pierre. (Dir.) *La miseria del Mundo*. Buenos Aires: FCE. 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la Economía*. Buenos Aires: Manantial, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *Capital cultural, escuela y espacio social.* Buenos Aires, Siglo XXI Editores: 2003.

BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude. *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Editorial Laia, 1981.

BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: The Universityof Chicago, 1992.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude y PASSERON, Jean-Claude *El oficio de sociólogo*. México: Siglo XXI, 1999.

BOURDIEU, Pierre y otros. *Un Art Moyen*. París : Editorial de Minuit, 1970.

BOWLES, Samuel y EDWARDS, Richard. *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas.* Madrid: Alianza Universidad, 1985.

BOWLES, Samuel y GINTIS, Herbert. *La instrucción escolar en la América capitalista*. México: Siglo XXI, 1981.

BOWMAN, M. "The human capital investment: revolution in economic trouhgt" en: *Sociology of Education*. Volúmen 39 ,1966.

BOYER, Roger. *La Teoría de la Regulación, un análisis crítico*. Buenos Aires: Humanitas, 1989.

BOYER, Roger y FREYSSENET, Michel. *Los Modelos productivos*. Buenos Aires: Humanitas, 2001.

BRAUN, Oscar. *Teoría del capital y la distribución*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1973.

BURGARDT, Ana Graciela y otros. "Empleo, precariedad laboral y marginalidad: estrategias familiares frente a la crisis y situación laboral de las mujeres". Informe Final. Mendoza: CIUNC- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Univ. Nacional de Cuyo, 2001.

BUSTELO, Eduardo. "*Pobreza Moral Reflexiones sobre la Política Social Amoral y la Utopía Posible"* en: *De otra manera*. Rosario: Ed. Homo Sapiens. 2000.

BUSTELO, Eduardo. "Reflexiones acerca de los modelos de Política Social" en: *Hechos y Derechos. Derechos económicos, sociales y culturales*. Nº 7. Buenos Aires: Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Otoño 2000.)

CALCAGNO, Alfredo Eric y CALCAGNO, Eric. "El precio de la convertibilidad. Encrucijada de la economía argentina" en: *Le Monde diplomatique*. Edición Cono Sur, número 8. Febrero de 2000.

CALCAGNO, Alfredo Eric y CALCAGNO, Eric. "Un gran país devenido un casino. Continuidad económica desde 1976" en: *Le Monde diplomatique*. Edición Cono Sur, Número 21. Marzo de

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 371

2001.

CAMPETELLA, M. A. y GONZALEZ BOMBAL, Inés. "La historia del sector sin fines de lucro en Argentina", -CEDES-Jhons Hopkins University, 1997. (mimeo)

CASTEL, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, Estado y Sociedad, 1997.

CELADE. "Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos" en: *Serie población y desarrollo.* Número 6, Santiago de Chile, septiembre de 2000.

CEPAL. *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 1998*. Naciones Unidas, 1999.

CINTERFOR. *Horizontes de la formación: Una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe*. Jamaica: 32ª Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor. 1996.

CINTERFOR. *Juventud, educación y empleo*. Montevideo: Cinterfor, 1998.

CINTERFORT/ OIT. "Juventud y formación para la empleabilidad: Desarrollo de Competencias Laborales Claves". Seminario Virtual, noviembre de 2002.

COHEN, Ernesto, MARTÍNEZ, Rodrigo y NAVARRETE, Cecilia: "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Proyecto Joven de Argentina" Santiago de Chile: *Serie Políticas Sociales*, División de Desarrollo Social Naciones Unidas, 2001.

COLLINS, Randal. *La sociedad credencialista*. Madrid: Akal, 1989.

COLLINS, Randal. *Trabajo escuela e ideología, Marx y la crítica de la educación*. Madrid: Akal, 1982.

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO. El mercado de trabajo de Mendoza desde 1990 al 2000. Mendoza: 2000. [www.cem.org.ar]

CORTESE, Carmelo y LECARO, Patricia. *Reestructuración en la agroindustria: su impacto en el empleo y las condiciones de vida.* [CD] VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires 13 al 16 de agosto de 2003.

CUETO, Adolfo Omar. *El neoconservadurismo en Mendoza (1932-1943). Aproximación a la comprensión de la etapa y de sus hombres.* Buenos Aires: Academia Nacional de Historia, 1999. (Décimo Congreso Nacional y regional de Historia Argentina).

CUEVA, Agustín *Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia.*

DE ALBA, Alicia. *El curriculum, nuevas perspectivas*. México: CESU/UNAM, 1989.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (Coord.*) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Mexico: F.C.E. 2003.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. "Del Neoinstitucionalismo a los Modelos de Producción: críticas y alternativas a la acción racional", CLACSO, *Seminario Internacional Nuevas Perspectivas Teóricas y Metodológicas en los Estudios Laborales*. México: D.F., 27 de junio 2003.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. *La Formación Socioeconómica Neoliberal*. México: D.F., Plaza y Valdés, 2001.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. *Los Retos Teóricos de los Estudios del Trabajo hacia el Siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO, 1999.

DELUIZ, Neise. "O Modelo das Competências Profissionais no Mundo do Trabalho e na Educação: Implicações para o Currículo". *Boletim Técnico do Senac*, Volume 27 - Número 3 - Setembro / Dezembro 2001.

DOBB, Maurice. *Introducción a la economía*. México: FCE, 1973.

DUBET, Francois. "¿Ocaso de la idea de sociedad?" en: Revista de Sociología Número 10, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1996.

DURKHEIM, Èmile*, Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas: la evolución pedagógica en Francia*. Buenos Aires: La piqueta, 1992.

DURKHEIM, Èmile. *Educación y Pedagogía: Ensayos y controversias*. Buenos Aires: Losada, 1998.

DURKHEIM, Èmile. *Lecciones de sociología*. Buenos Aires: La Pléyade, 1974.

ECHENIQUE, Mariano. *La propuesta educativa neoliberal: Argentina (1980 -2000)*. Buenos Aires: HomoSapiens, 2003.

FALLETTO, Enzo. "La especificidad del Estado en América Latina" en: *Revista* e-l@tina Volúmen 1, número 4. Buenos Aires: julio-setiembre de 2003.

FASSIO, A. y RUBINSTEIN, F. *La pobreza en el aglomerado del Gran Mendoza: la situación de los jóvenes y los ancianos.* Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Macroeconómica, 1997.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 372

FERNÁNDEZ DE CALOIRO, Alicia. (coord). *La reforma del Estado y Estrategia de desarrollo. El proceso de Reforma en Mendoza a partir de 1996*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie de Investigaciones, 1999.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano (Editor). *Sociología de la Educación*. Madrid: Ariel Referencia, 2001.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. "Los desiguales resultados de las políticas igualitarias: clase, género y etnia en la educación" (mimeo).

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. *Reproducción, contradicción, estructura y actividad humana en la educación.* Educación y Sociedad, 1985.

FERNANDEZ ENGUITA, Mariano. *Sociología de la Educación*. Madrid: Alianza Referencia, 1999.

FILMUS, Daniel. *Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo: Proceso y desafíos*. Buenos Aires: Troquel, 1999.

FORMUJER. *Estudio del Mercado de Trabajo de la provincia de Mendoza*, Fundación Instituto de Desarrollo Rural. Mendoza, 2001.

FORNI Floreal, GALLART, María Antonia, VASILACHIS de Gialdino, Irene. *Métodos cualitativos II: La práctica de la investigación*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1992

FRANCO, Mario Arturo y otros: "Fases y momento actual de la estructura social en Argentina: Teoría y método en el estudio de la estructura social. Estado y clases sociales en la Argentina". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Secretaría de Ciencia y Técnica Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Cuyo, Febrero de 2002. (Informe final del Proyecto, mimeo).

FRANCO, Mario, et.al., *La construcción del objeto de la sociología en los clásicos: relaciones sociales, estado, clases y poder.* Mendoza: Serie Investigaciones, Fac. de Cs. Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo, 2000.

FRIGERIO, Graciela, POGGI, Margarita y GIANNONI, Mario. *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. "¿Qualidade do Ensino de Graduação: Qual o Parâmetro?" Texto versão para debate presentado en el XIV Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *La productividad de la escuela improductiva*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1998.

GAITÁN MOYA, Juan y PIÑUEL RAIGADA, José. *Técnicas de investigación en comunicación social*. Madrid: Ed. Síntesis, 1998.

GALINDO CÁCERES, J. *Técnicas de Investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Pearson, Addison Wesley Longman, 1998.

GALLART, María Antonia (coord.) *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor (Serie Herramientas para la transformación, n° 12). 2000.

GALLART, María Antonia y BERTONCELLO, Rodolfo. *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: Cinterfor, 1997.

GALLART, María Antonia, et.al. *Tendencias de la educación técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*. Paris: UNESCO - IIPE, 2003.

GALLART, María Antonia, MORENO, Martín y Otros: *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas públicas para la década de los 90*, Montevideo: Cinterfor, 1992.

GALLART, María Antonia. "Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires1991 – 1999". Buenos Aires: Informe Final. Programa MECOVI ARGENTINA. 2000.

GALLART, María Antonia. "Educación y trabajo: Un estado del arte en América Latina", Buenos Aires: CENEP-IDRC, 1986. (mimeo).

GALLART, María Antonia. *Educación y trabajo: Un estado del arte en América Latina*. Buenos Aires: CENEP-IDRC, 1986.

GALLART, María Antonia."La formación para el trabajo en el final de siglo: Entre la reconversión productiva y la exclusión social". en*: Lecturas de Educación y Trabajo*. Número 4, OREALC/UNESCO - Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/ CIID-CENEP, Buenos Aires, 1995.

GARCIA DELGADO, Daniel. *"Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural"*. Buenos Aires: Flacso-Norma, 1994.

GENTILI, Pablo y FRIGOTTO, Gaudêncio.(Comp.). *A cidadania negada políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GENTILI, Pablo. "¿Que hay de nuevo en las formas de exclusión educativa? Neoliberalismo, trabajo y educación" en: *Educação & Realidade*. Volúmen 20, número1, enero - junio de 1995, Universidade do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GIDDENS, Anthony. *El Capitalismo y la moderna teoría social.* Barcelona: Editorial Labor, 1994.

GRAMSCI, Antonio. *La política y el estado moderno*. México:

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 373

Premia editora, 1981.

GUILLÉN RAMÍREZ, Luz María. "Idea, concepto y significado de juventud" en: *Revista de Estudios sobre la Juventud. In Telpochtli, in Ichpuchtli*. Número 5, enero – marzo, Nueva Epoca, CREA, México, 1985.

GUTIERREZ, Alicia. "Con Marx y contra Marx: El materialismo en Pierre Bourdieu" en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/nomadas

HUALDE DE PÉREZ GUILHOU, Margarita: "Los primeros estudios agronómicos en Mendoza", en: *aportes e Investigaciones históricas*. Número 2, Mendoza: Ediciones A.I.H.M, 1985.

INDA, Graciela y MARTÍN, María Eugenia. "El pensamiento único funciona como coartada" Buenos Aires: 2001. (Trabajo presentado en el Concurso CLACSO / UNESCO de ensayos para investigadores jóvenes "Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe: una invitación a traspasar las fronteras del "pensamiento único").

JACINTO, Claudia y GALLART, María Antonia. (Coords.). Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables. Montevideo: CINTERFOR-RET, 1998.

JACINTO, Claudia y GALLART, María Antonia. *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos.* Buenos Aires: CENEP. 1997. (mimeo).

JACINTO, Claudia. Las configuraciones locales en la formación para el trabajo de jóvenes: ¿una articulación sustentable y de calidad?. El caso de Comodoro Rivadavia, Buenos Aires: 1999. (mimeo).

JACINTO, Claudia. "Desempleo y transición educación trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos" en: *Dialógica*, Vol.1, Número 1, CEIL - CONICET, Argentina, 1996. pp.43-63.

JACINTO, Claudia. "Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo" en: *Revista de estudios de juventud*. Dirección Nacional de Juventud, número 1, noviembre 2000.

JACINTO, Claudia. (coord.) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación de jóvenes desfavorecidos de América Latina*. Vol. II, Paris, UNESCO/IIEP.2002.

JACINTO, Claudia. "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina: un análisis de las propuestas recientes en la formación para el trabajo". *RedEtis,* Gacetilla Electrónica Número 1. Abril 2004. [www.redetis.org.ar]

JACINTO, Claudia. *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina.* Paris: IIPE Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés., UNESCO/IIEP, 1999.

JACINTO, Claudia. *Juventud, educación y trabajo en América Latina: dilemas y políticas* [CD] Buenos Aires: VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, 2003.

KATZ, Claudio. "La teoría del control patronal: balance de una discusión." Ponencia ALAST *El trabajo en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: mayo del 2000.

KEANE, John. *Democracia y Sociedad Civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

LACOSTE, Pablo (Comp). *General Alvear, Historia y Perspectivas*. Mendoza: UNO, 1996. (Serie Departamento de Mendoza) pp .74-80.

LACOSTE, Pablo (Comp). Mendoza: Serie Departamento de Mendoza. UNO.

LACOSTE, Pablo y MOYANO, Rodolfo (Coords). *Santiago Felipe Llaver: Introducción a medio siglo de Historia de Mendoza.* Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 2001.

LACOSTE, Pablo. *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina (1890-1946)*. Mendoza: Ediciones Culturales. 1994.

LACOSTE, Pablo. "La resistencia (1955-1973)" capítulo de libro en proceso de edición.

LACOSTE, Pablo. "Los conflictos educativos de 1936, 1946 y 1956 en Mendoza a través de la Prensa y los debates parlamentarios. Aportes para el estudio de la legislatura provincial, los partidos políticos y las instituciones escolares y universitarias de la Provincia". en *La Legislatura y las Ciencias Sociales.* Mendoza: Honorable Cámara de Senadores. Certamen 1995. pp 71-74.

LACOSTE, Pablo. *El Socialismo en Mendoza y en la Argentina*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. 1993. (Dos tomos).

LACOSTE, Pablo. *La generación del ´80 en Mendoza (1880-1905).* Mendoza: EDIUNC, 1995.

LACOSTE, Pablo. Los gansos en Mendoza. Buenos Aires: Centro Editor, 1991.

LACOSTE, Pablo. *Santiago Felipe Llaver: Introducción a medio siglo de Historia de Mendoza*. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 2001.

LAMARCHE, Carlos, PORTO, Alberto y SOSA ESCUDERO, Walter. "Aspectos Regionales del Desempleo en la Argentina". Documento de Trabajo nº 8. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata,

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 374

1998.

LAYARD, R. y WALTERS, A. *Microeconomic Theory.* Londres: Mc Graw Hill, 1978.

LECHNER, Norbert. (Comp.). *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI, 1981.

LEJTMAN, Román (Comp.*). Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república*. Buenos Aires: Grupo editorial Norma, 1998.

LOS ANDES *La memoria del Siglo.* Mendoza: Diario Los Andes, s/f.

MAINGUENEAU, D. *Introducción a los métodos de análisis del discurso.* Buenos Aires: Hachette, 1976.

MARGULIS, Mario. *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos, 1996.

MARILUZ URQUIJO, José M. "La regulación del aprendizaje industrial en Buenos Aires (1810-1835)" *Revista del Instituto de Historia del Derecho.* s/d.

MARSHALL, Adriana. Empleo en la Argentina1991-1997: nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica. Santiagode Chile: OIT Doc. N. 79., 1998.

MARTÍN, José Francisco. *Estado y empresas: relaciones inestables*. Mendoza: EDIUNC, 1992.

MARTÍNEZ PAZ, F.. *El sistema educativo Nacional. Formación, desarrollo y crisis*. Córdoba: Univ. Nac. de Córdoba, 1986.

MARX, Karl y ENGELS, Friedrich. *La ideología alemana*. Barcelona: Grijalbo, 1970.

MARX, Carlos y ENGLES, Federic. *Obras escogidas*. Moscú: Editorial Progreso, 1981. (Tomo 3.)

MARX, Karl y ENGELS, Friedrich. *La ideología alemana.* Barcelona: Grijalbo, 1970.

MARX, Karl. "Prefacio" en *Contribución crítica a la economía política* (varias ediciones)

MARX, Karl. *El capital* . México: FCE, 1971.

MAXWELL, Joseph A. *Qualitative research desing. An interactive Approach*. London: Sage Publications, 1996.

MEDINA ECHAVARRIA, José. *Filosofía, Educación y Desarrollo*. México: Siglo XXI, 1967.

MEDINA, Esteban "Sistema educativo y procesos de cualificación: la crisis de los modelos conectivos" en: Mariano ENGUITA FERNANDEZ. *Marxismo y sociología de la educación.* Madrid: Akal, 1986.

MICALE, Adriana. "Tiempos violentos (1973-1983)" capítulo de libro en proceso de edición.

MIDDLETON J., ZIDERMANM A. y ADAMSA. *Vocational and Technical Education and Training.* Washington: The International Bank of Reconstruction and Development. The World Bank. 1991.

MINUJIN, Alberto. "En la rodada" en: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF / Losada. 1992.

MONTOYA, Silvia. "Desempleo en Argentina: una visión complementaria delmercado de trabajo". en *Novedades económicas*, Nº. 193/194, IERAL, Córdoba, 1997.

MONZA, Alfredo. "Evolución reciente y perspectivas delmercado de trabajo en la Argentina." en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental,* Año 3, Nº 5. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales, 1996.

MONZA, Alfredo. *Niños y adolescentes en la crisis ocupacional. Un abordaje desde la perspectiva de la política de empleo.* Buenos Aires: Cuadernos de Unicef, 1999.

MONZA, Alfredo. *Una discusión comparada de distintos enfoques teóricos sobre la determinación del empleo y el salario*. Santiago de Chile: PREALC, 1987.

MORCH, Sven: "Sobre el desarrollo y los problemas de la juventud*", Revista Jóvenes*, Año 1 Número 1, México, 1996. pp.24-33.

MURRIELLO, Adriana. *La controvertida articulación entre educación y trabajo. Algunas reflexiones a partir de Proyecto Joven*. Buenos Aires: Flacso, octubre. 1995. (mimeo).

NEVES DE AZEVEDO, Mário Luiz. "A teoria do capital humano em tempos de acumulação flexível" en: *Revista da ADUEM*- Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Maringá. 1998.

NOGUEIRA RAMOS, Marise en su artículo "A Pedagogia das Competências e a Psicologização das Questões Sociais". *Boletim Técnico do Senac*, Volume 27 - Número 3 - Setembro / Dezembro 2001.

NOVICK, Marta y GALLART, María Antonia. (Coords). *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor, 1997.

NOVICK, Marta y GALLART, María Antonia. *Competitividad redes productivas y competencias laborales; ¿homogeneidad o segmentación?*. Montevideo: Cinterfort -RET, 1997.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 375

NUN, José "El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal" Desarrollo Económico, Número 152, IDES, 1999.

NUÑEZ y TORTELLA: *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*. Barcelona: Alianza, 1993.

O' DONNELL, Guillermo. "Apuntes para una Teoría del Estado". Buenos Aires: CEDES/G. E. CLACSO, Documento Número 9, 1977. (mimeo).

OFFE, Claus y otros. *Capitalismo y Estado.* Madrid: De Revolución. 1985.

OIT: Informe del PREALC Programa Mundial de Empleo, Número 30 octubre de 1992 y Número 32 septiembre de 1993.

OSZLAK, Oscar. "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas." Buenos Aires: Documento de Estudios CEDES, Volúmen 3, Número 2, s/f.

PANAIA, Marta (comp.) *Trabajo y empleo: un abordaje interdisciplinario*. Buenos Aires: Eudeba PAITE. 1996.

PARISI, A. *Exposición sobre la forma y desarrollo del método dialéctico del pensar en Filosofía y dialéctica.* s/d.

PARSONS, Talcott. "La clase como sistema social. Algunas de sus funciones en la sociedad americana" en: *Educación y Sociedad*. Volúmen 6. Madrid: Akal editores. 1990.

PERERA, Verónica. "Prácticas de organización del trabajo y divisiones Sexuales en la industria conservera del tomate en cuyo". III CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA DEL TRABAJO. Buenos Aires: 2000.

PÉREZ RUBIO, Ana María y GODANO, Alcides Franciso. "El mercado laboral y los jóvenes profesionales" III CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA DEL TRABAJO" El trabajo en los umbrales del siglo XXI" Buenos Aires: 17 al 20 de mayo del 2000.

PÉREZ RUBIO, Ana María y GODANO, Alcides Francisco. "El mercado laboral y los jóvenes profesionales" *III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. "El trabajo en los umbrales del siglo XXI"* Buenos Aires: 17 al 20 de mayo del 2000.

PERLMAN, R. *Economics of EducationTheory and Plicy Insues*. Londres: Mc.Graw Hill, 1973.

PIECK, Enrique. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social.* México: Coedición UIA, IMJ, UNICEF, Cinterfor-OIT, RET y CONALEP. 2001.

POLANYI, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo.* México, Fondo de Cultura Económica. 2003.

PORTANTIERO, Juan Carlos. "GRAMSCI y la crisis cultural del 900: en busca de la comunidad", *Convegno Internazionale di Studi "GRAMSCI e il Novecento"*, Fondazione Instituto GRAMSCI, Cagliari (Italia), del 15 al 18 de abril de 1997.

PORTANTIERO, Juan Carlos. *Los usos de GRAMSCI*. Buenos Aires: Folios ediciones. 1983.

PORTANTIERO, Juan Carlos y DE IPOLA, Emilio. *Estado y Sociedad en el pensamiento clásico.* Buenos Aires: Editorial Cántaro.

POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. México: Ed. Siglo XXI, 1983.

PREBISCH, Raúl: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

PRIETO, María del Rosario y CHOREN, Susana. "La familia en los sectores populares criollos a fines del siglo pasado." Mendoza: Trabajo presentado en Jornadas de Historia Regional, 1991. (mimeo).

PRONKO, Marcela. "Segmentación vs. democratización educacional: Los debates políticos pedagógicos en torno a la creación de las universidades del trabajo." en: *Universidades del Trabajo en Argentina y Brasil*. Publicación virtual en www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pronko/pdf/cap6.pdf

PUIGGRÓS, Adriana. "La educación básica y media, en la argentina de comienzos del siglo XXI". en: *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Número 15. Buenos Aires: otoño 2000.

PUIGGRÓS, Adriana. (Direc). *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983*). Buenos Aires: Galerna. 1997.

PUIGGRÓS, Adriana. (Direc). *Historia de la Educación en la Argentina. Tomo IV.* Buenos Aires: Galerna. 1993.

PUIGGRÓS, Adriana. (Direc.) *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino.* Buenos Aires: Editorial Galerna, 1990. (Colección de Historia de la Educación en Argentina, Tomo I.).

PUIGGRÓS, Adriana. *¿Qué pasó en la Educación Argentina: Desde la conquista hasta el Menemismo*.? Buenos Aires: Kapelusz, 1996.

RAMA, Germán. "Educación y Sociedad en América Latina" *Revista La Educación* Nº 101, OEA, 1987.

RAMÍREZ GUERRERO, Jaime. "La "Formación de Transición": Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural". en: CINTERFOR.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 376

RAPOPORT, Mario y Colaboradores. "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)". Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.

RIQUELME, Graciela y HERGER, Natalia. "Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas" en: *VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo* - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos aires 13 al 16 de agosto de 2003.

RODRIGUEZ GUERRA, J. "Exigencias educativas de la producción flexible". En: "Volver a pensar la educación". Política, educación y sociedad Madrid: Ediciones Morata / Fundación PAIDEIA Volumen 1. 1995.

RODRIGUEZ, E. y OTTONE, E. *Mitos certezas y esperanzas: tendencias de las investigaciones en Juventud en América Latina.* Buenos Aires, 1989.

ROIG, Arturo. "Normalismo y positivismo normalista en Mendoza" en: *Boletín de Estudios Políticos y Sociales*. Número XIII. Mendoza: U.N.C. 1963.

ROIG, Arturo. *La Universidad hacia la democracia*. Mendoza: Ediunc, 1998.

ROLL, Eric. *Historia de las doctrinas económicas*. Buenos Aires: FCE, 1994.

ROMERO, Alicia. "El sistema educativo de Mendoza, Argentina. Curso Regional sobre Planificación y Formulación de políticas Educativas". Buenos Aires: UNESCO- IIPE, 1998. (mimeo).

SALTALAMACHIA, Homero. "Historia de vida y movimientos sociales" en: *Revista Mexicana de Sociología*. Año 49, número 1.

SALTALAMACHIA, Homero. *La historia de vida: reflexiones a partir de una experiencia de investigación*. México: CIJUP, 1992.

SAMAJA, Juan. *Epistemología y Metodología: Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: EUDEBA, 1997.

SÁNCHEZ, Pablo, TESTA, Julio y KARMEL, Norberto. *Acreditaciones educativas y mercado de trabajo: el caso de la Educación Técnica. Nuevas y viejas propuestas* [CD] Buenos Aires: VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, 2003.

SANTOS MARTÍNEZ, Pedro *Historia de Mendoza*. Buenos Aires: Plus-ultra, 1979.

SATLARI, María Cristina. "Hacia el bienestar 1918-1955" Capítulo de libro sin editar

SAUTU, Ruth; "Reestructuración económica, política de ajuste y su impacto en los patrones de ocupación: desocupación de la mano de obra del Area Metropolitana de Buenos Aires, 1991-1996." en *Estudios del Trabajo* Nº 14, Buenos Aires: ASET, 1997.

SCHULTZ, Theodore. *Restablecimiento del equilibrio económico*. Barcelona: Gedisa, 1992.

SHAIK, A. *Valor, acumulación y crisis*. Tercer Mundo, Colombia, 1990.

SINGER, Paul. "Poder, política e educação" en: *Revista Brasileira de Educação*, Jan/Fev/Mar/Abr Nº 1 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. São Paulo: 1996. pp. 5 -16.

SONNTAG y VALECILLOS (Comp.*) El estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI, DF, 1977.

TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Editorial Paidós, 1992.

TEDESCO, Juan Carlos, BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo. *El proyecto educativo autoritario. 1976 - 1982*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. 1985.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y sociedad en argentina (1880-1945).* Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educar en la sociedad del conocimiento*. México: F.C.E, 2002

TENTI FANFANI, Emilio. "La política Educativa Radical: 1983 - 1988", *Revista Cauces*, Año 4 Número 7, Buenos Aires, Agosto 1992.

TENTI FANFANI, Emilio: "Raíces clásicas y contemporáneas de una Ciencia Social Histórica", *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Fac. de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires: Miño y Dávila, s /f.

TIRAMONTI, Guillermina, BRASLAVSKY, Cecilia y FILMUS, Daniel. (Comp.). *Las transformaciones de la educación en 10 años de democracia.* Buenos Aires: FLACSO, 1995.

TIRAMONTI, Guillermina. *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*. Buenos Aires: Temas, 2001.

TOHARIA, Luis. *El Mercado de Trabajo: Teorías y aplicaciones.* Madrid: Alianza Universidad Textos, 1983.

TORRADO, Susana. "Vivir apurado para morirse joven (Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza)" en: *Revista Sociedad* Número 7. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires. 1995.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 377

TORRADO, Susana. *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor. 1994.

TORRES, Carlos Alberto y GONZÁLEZ RIVERA, Guillermo. *Sociología de la educación: corrientes contemporáneas*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1994.

UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* número 3 y número 4, México: 1978.

VALLES, Miguel S. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesiona*. Madrid: Ed. Síntesis, 1997.

VASILACHIS de GIALDINO, Irene. *Métodos cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1992.

VILLASANTE, Marco. "Curso de sociología de la educación". Cusco: Instituto de investigaciones Universidad y Región, 1992. (mimeo).

WEBER, Max. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Amorrortu, 1982.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: FCE, 1996.

WEBER, Max. *Escritos Políticos*, Varias ediciones.

WEIMBERG, Gregorio. *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1984.

WEINBERG, Pedro Daniel y CASANOVA Fernando. *Formación y trabajo: de ayer para mañana*. Montevideo: CINTERFOR, 1996.

WIÑAR, David. *La formación laboral dependiente de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (SEGCBA)*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2001.

Fuentes

1. AAVV. Gestión e innovación institucional –nuevas estructuras para la nueva escuela-. Descentralizando desde la Escuela. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2001. (Informe final de Investigación).

2. Consejo Provincial de la Juventud "Mendoza y sus jóvenes" Documento de Trabajo. Mendoza, Enero de 1998.

3. Consejo Provincial de la Juventud Proyectos financiados (documento interno).

4. Consejo Provincial de la Juventud. Informe de acciones. Mendoza, 1997.

5. Consejo Provincial de la Juventud Propuesta de línea de financiamiento de proyectos destinados a la problemática de la drogadependencia

6. Consejo Provincial de la Juventud Propuesta de reestructuración del Programa Animadores Juveniles (documento interno).

7. Diario Los Andes. (desde 1987 hasta 2000) Provincia de Mendoza.

8. Dirección General de Escuelas: "La educación en Mendoza. Aportes para la Reflexión", Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1999.

1. Fondo de Inversión y Desarrollo Social Bases para el concurso de Proyectos Sociales . Línea Joven 1996, 1997, 1998.
2. Gobierno de Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud. Subsecretaría de Desarrollo Social. Programas de Desarrollo Social Documento de trabajo nº4.
3. Gobierno de Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud. Subsecretaría de Desarrollo Social. Estructura, Funciones y Responsables Documento de trabajo nº1.
4. Honorable Legislatura de Mendoza Ley provincial de educación nº 6970.
5. Ministerio de Cultura y Educación: " Transformación de la Enseñanza Secundaria. Diseño Curricular e Institucional", Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1991.
6. Presidencia de la Nación. Secretaría de Desarrollo Social. Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil. Bases y Folletería.
7. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, Dimensionamiento y caracterización de la población objetivo, agosto. (1993).
8. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. Evaluación de impacto del Proyecto Joven, Beneficiarios del 5o llamado a Licitación, Informe de Avance, agosto. (1998)

Notas al pie

[1] María Antonia GALLART (coord.) Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes. Montevideo: Cinterfor (Serie Herramientas para la transformación, n° 12). 2000. Claudia JACINTO. "Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina", en Claudia JACINTO (coord.), Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina. Paris: UNESCO/IIEP. 2002. Enrique PIECK. Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social. México: Coedición UIA, IMJ, UNICEF, Cinterfor-OIT, RET y CONALEP. 2001.

[2] María Antonia Gallart y otros. Tendencias de la educación técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile. Paris: UNESCO - IIPE. 2003.

[3] Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON y Jean-Claude CHAMBOREDON. El oficio de sociólogo. México: Siglo XXI. 1999. p. 53.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 378

[4] Claudia JACINTO. "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina: un análisis de las propuestas recientes en la formación para el trabajo". RedEtis, Gacetilla Electrónica Número 1. Abril 2004. [www.redetis.org.ar].

[5] Jürgen WELLER. "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes". Serie Macroeconomía del desarrollo Nº 28, Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

[6] Claudia JACINTO (Coord.) "Las configuraciones locales en la formación para el trabajo de jóvenes: ¿una articulación sustentable y de calidad? El caso de Comodoro Rivadavia." Buenos Aires: CEIL. 1999. (Informe de investigación). p. 2.

[7] Claudia JACINTO. Juventud, educación y trabajo en América latina: dilemas y políticas. [CD] Buenos Aires: VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. 2003. p. 17.

[8] Idem, p. 19.

[9] Pablo SÁNCHEZ, Julio TESTA y Norberto KARMEL. Acreditaciones educativas y mercado de trabajo: el caso de la Educación Técnica. Nuevas y viejas propuestas. [CD] Buenos Aires: VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. 2003.

[10] Este texto fue redactado con anterioridad a la sanción de la Ley 26058 de Educación Técnica.

[11] Graciela C. RIQUELME y Natalia HERGER. Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas. [CD] Buenos Aires: VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. 2003.

[12] Pierre BOURDIEU. Las estructuras sociales de la Economía. Buenos Aires: Manantial, 2001. p. 26.

[13] El bosquejo de estas oposiciones corresponde a Hugo NOCHTEFF. "El pensamiento económico. Un enfoque analítico e histórico". Mendoza: Maestría en Ciencias Sociales - FLACSO-FIDIPS, 2.000. (Seminario) y se han utilizado como marco de análisis en el siguiente texto Graciela INDA y María Eugenia MARTÍN. "El pensamiento único funciona como coartada" Buenos Aires: 2001. (Trabajo presentado en el Concurso CLACSO / UNESCO de ensayos para investigadores jóvenes "Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe: una invitación a traspasar las fronteras del "pensamiento único").

[14] Pierre BOURDIEU. Las estructuras sociales ... p. 20.

[15] Emilio TENTI FANFANI. "Raíces clásicas y contemporáneas de una Ciencia Social Histórica" en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Fac. de Filosofía y Letras- Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: s/f. págs. 60-66.

[16] El desarrollo con mayor profundidad de esta idea puede buscarse en Francois DUBET "¿Ocaso de la idea de sociedad?" en: Revista de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, número 10, Santiago: 1996.

[17] Idem.

[18] Pierre BOURDIEU. Cosas Dichas. Barcelona: Gedisa, 1996. p. 113.

[19] Pierre BOURDIEU. "Espacio social y poder simbólico" en: Pierre BOURDIEU. Cosas... p. 243.

[20] Pierre BOURDIEU. Cosas ... p. 129.

[21] María Antonia GALLART. "Educación y trabajo: Un estado del arte en América Latina". Buenos Aires: CENEP-IDRC, 1986. (mimeo) y Cecilia BRASLAVSKY. Estudios e investigaciones sobre juventud en América Latina: balance y perspectivas. en: E. RODRIGUEZ y E. OTTONE. Mitos certezas y esperanzas: tendencias de las investigaciones en Juventud en América Latina, Buenos Aires: s/d, 1989.

[22] Pierre BOURDIEU. "Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del campo burocrático" en: Razones Prácticas. Sobre la teoría de la Acción. Barcelona: Anagrama, 1997. p. 95.

[23] Ibidem, p. 99.

[24] Ibidem, p. 100.

[25] Ibidem, p. 122.

[26] Ibidem, p. 115.

[27] Ibidem, págs. 124-125.

[28] Fabián REPETTO. Autoridad social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. Santiago de Chile: Cepal. 2003. p. 8.

[29] Sven MORCH "Sobre el desarrollo y los problemas de la juventud" en: Revista Jóvenes, Año 1 Número 1, México, 1996. p.p. 24-33.

[30] Pierre BOURDIEU y Loïc Wacquant An invitation to reflexive sociology. Chicago: The University of Chicago, 1992.

[31] Idem. págs. 26-36.

[32] Karl MARX y Friedrich ENGELS. La ideología alemana. Barcelona: Grijalbo, 1970.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 379

[33] Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON y Jean-Claude CHAMBOREDON. El oficio …p. 33.

[34]Pierre BOURDIEU. "Una interpretación de la teoría de la religión de Max Weber" en: Pierre BOURDIEU Intelectuales, política y poder. Buenos Aires:Eudeba, 2000. p.46.

[35] Pierre BOURDIEU y Loïc: Wacquant An invitation …págs. 11, 12.

[36] Pierre BOURDIEU. La miseria del mundo. Paris: du Seuil. 1993. p. 532.

[37] Pierre BOURDIEU. Cosas … págs. 44, 129 y Pierre BOURDIEU. Poder, …págs. 116-128.

[38] Pierre BOURDIEU y otros. Un Art Moyen. París: Editorial de Minuit, 1970. págs.18-20.

[39] Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON y Jean-Claude-CHAMBOREDON. El oficio… p. 25.

[39] Pierre BOURDIEU. "Prefacio a la reedición de La Reproducción" en: Capital cultural, escuela y espacio social. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. p. 128.

[40] María Antonia GALLART. "Educación y trabajo: ...

[41] Para esta apretada síntesis se ha consultado Anthony GIDDENS. El Capitalismo y la moderna teoría social. Barcelona: Editorial Labor, 1994....; Juan Carlos PORTANTIERO y Emilio de IPOLA. Estado y Sociedad en el pensamiento clásico. Buenos Aires: Editorial Cántaro.; Mario FRANCO y otros. "La construcción del objeto de la sociología en los clásicos: relaciones sociales, estado, clases y poder". Mendoza: Serie Investigaciones, Fac. de Cs. Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo, 2000; Félix ORTEGA. "La educación como forma de dominación: una interpretación de la sociología de la educación durkheimiana" en Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. Sociología de la Educación. Madrid: Alianza Referencia, 1999; Èmile DURKHEIM. "La educación su naturaleza y su papel" en Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. Sociología...; Èmile DURKHEIM. Educación y Pedagogía: Ensayos y controversias. Buenos Aires: Losada, 1998. Èmile DURKHEIM. Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas: la evolución pedagógica en Francia. Buenos Aires: La piqueta, 1992 y, finalmente, el texto en el que el autor trata en extenso estos temas, Èmile DURKHEIM. Lecciones de sociología. Buenos Aires: La Pléyade, 1974. A fin de evitar un texto plagado de citas se advierte al lector que se ha elaborado el siguiente apartado a partir de una lectura crítica y comparativa de estos documentos.

[42] Anthony GIDDENS. El Capitalismo…p.178.

[43] Juan Carlos PORTANTIERO y Emilio DE IPOLA. Estado... págs. 29 y 20.

[44] Anthony GIDDENS. El Capitalismo… p. 176.

[45] Talcott PARSONS. "La clase como sistema social. Algunas de sus funciones en la sociedad americana" en: Talcott PARSONS. Educación y Sociedad. Volúmen 6. Madrid: Akal editores,G 1990.

[46] M. BOWMAN. "The human capital investment: revolution in economic trouhgt" en: Sociology of Education. Volúmen 39 ,1966.

[47] Xavier BONAL. Sociología de la educación. Una aproximación a las corrientes contemporáneas. Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 40; José Ángel PESCADOR. "Teoría del Capital humano: Exposición y crítica" en: Carlos Alberto TORRES y Gabriel GONZÁLEZ RIVERA. Sociología de la educación: corrientes contemporáneas. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1994. p. 161; Luis TOHARIA. El Mercado de Trabajo: Teorías y aplicaciones. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1983 p. 15, 21. Ricardo CARCIOFI. "Educación y aparato productivo en la Argentina, 1976-1982. Un balance de los estudios existentes" en: Juan Carlos TEDESCO, Cecilia BRASLAVSKY, Ricardo CARCIOFI. El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1982. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1985. p. 178.

[48] Gary BECKER. Capital Humano. Madrid: Alianza Editorial, 1983. p. 40.

[49] Theodore W. SCHULTZ. "La inversión en capital humano" en: Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. Sociología… p. 85.

[50] Ibidem. p. 87.

[51] Luis TOHARIA. El mercado... págs.11 y 12.

[52] Ibidem. págs.14 y 15.

[53] Theodore SCHULTZ. "La inversión... p. 89.

[54] Ibidem. p. 95.

[55] Ricardo CARCIOFI. "Educación... p. 182.

[56] Ibidem. p. 185.

[57] Norberto BOBBIO. "Marx y el Estado" en: Norberto BOBBIO. Ni con Marx ni contra Marx. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. págs. 132-147.

[58] David GOLD, Clarence LO y Eric Olin WRIGHT. "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista" en: Claus OFFE y otros. Capitalismo y Estado. Madrid: De Revolución, 1985.

[59] Ernesto LACLAU. "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas" en: Norbert LECHNER. (comp.). Estado y política en América Latina. México: Siglo XXI, 1981.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 380

[60] Kart MARX y Federic ENGELS. L'ideologia tedesca. Roma: Editori Riuniti, 1958, p. 324. Citado por Norberto BOBBIO. "Marx y....

[61] Ibidem. p. 173.

[62] Ibidem. p. 177.

[63] Idem.

[64] David GOLD, Clarence LO y Eric Olin WRIGHT. Recientes... p. 173.

[65] Ernesto LACLAU. Teorías... p. 29.

[66] Nicos POULANTZAS. Estado, poder y socialismo. México: Ed. Siglo XXI, DF, 1983. p.12.

[67] David GOLD, Clarence LO y Eric Olin WRIGHT. Recientes... p. 180.

[68] Nicos POULANTZAS. Estado... p. 169.

[69] Antonio GRAMSCI. La política y el estado moderno. México: Premia editora, 1981. págs. 92-99.

[70] Juan Carlos PORTANTIERO y Emilio DE IPOLA. Estado... p. 44.

[71] Juan Carlos PORTANTIERO. "GRAMSCI y la educación" en: Carlos Alberto TORRES y Gabriel GONZÁLEZ RIVERA. Sociología... p. 220.

[72] Juan Carlos PORTANTIERO. Los usos de Gramsci. Buenos Aires: Folios Ediciones, 1983.

[73] Ana María PÉREZ RUBIO y Alcides Francisco GODANO. "El mercado laboral y los jóvenes profesionales". III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. El trabajo en los umbrales del siglo XXI. Buenos Aires: 17 al 20 de mayo del 2000.

[74] Luis TOHARIA. El Mercado... p. 19.

[75] Herbert GINTIS. "La naturaleza del intercambio laboral y la teoría de la producción capitalista" en: Luis TOHARIA. El mercado...

[76] Claudio KATZ. "La teoría del control patronal: balance de una discusión". III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. El trabajo en los umbrales del siglo XXI. Buenos Aires: mayo del 2000. p. 17.

[77] Xavier BONAL. Sociología... p. 25.

[78] Carlos Alberto TORRES. "Materiales para un historia de la sociología de la educación en América Latina" en: Carlos Alberto TORRES y Gabriel GONZÁLEZ RIVERA. Sociología... p. 82.

[79] Ibidem. p. 186.

[80] Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. "El marxismo y la educación: un balance" en: AA.VV. Marxismo y sociedad: propuestas para un debate. Sevilla: Muñoz Moya y Montraveta, 1995. p. 110.

[81] Ibidem. p. 108.

[82] Charles BOUDELOT y Roger ESTABLET. "El aparato escolar y la reproducción de las relaciones sociales de producción" en: Marco VILLASANTE. "Curso de sociología de la educación". Cusco: Instituto de investigaciones Universidad y Región, 1992. (mimeo). p. 52.

[83] Ibidem. p. 54.

[84] Ibidem. p. 63.

[85] Ibidem. p. 65.

[86] Ibidem. p. 69.

[87] Idem.

[88] Idem.

[89] Se exponen algunas de ellas en el artículo de Adriana PUIGGRÓS "La sociología de la educación en Boudelot y Establet" en: Carlos Alberto TORRES y Gabriel GONZÁLEZ RIVERA. Sociología...

[90] Samuel BOWLES y Herbert GINTIS. La instrucción escolar en la América capitalista. Mexico: Siglo XXI, 1981. págs.174-175.

[91] Ibidem. págs.175-176.

[92] Pierre BOURDIEU y Jean-Claude PASSERON. La Reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Barcelona: Editorial Laia, 1981.

[93] Para esta apretada síntesis del pensamiento de Max Weber se consultaron los siguientes autores: Max WEBER. "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán" (fragmentos), en: Max WEBER. Escritos Políticos. Varias ediciones; Max WEBER. Economía y Sociedad. México: FCE, 1996; Norberto BOBBIO."Estado y Poder en Max Weber" en: Estudios de Historia de la Filosofía. De Hobbes a Gramsci. Buenos Aires: Ed. Debate, 1985; Juan Carlos PORTANTIERO. "Estado y crisis en el debate de entreguerras" en: Los usos... págs. 9-23; Anthony GIDDENS. "El Capitalismo...; Mario FRANCO y otros. "La construcción...

[94] Max WEBER. Economía... p.1056.

[95] Max WEBER. Economía... p. 1061.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 381

[96] Carlos LERENA. "Educación y cultura en Max Weber" en Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. (ed.) Sociología....

[97] Ibidem. p.73.

[98] Los propietarios y privilegiados por educación es una de las categorías que confluyen en la clasificación que hace Weber de las clases. La clasificación weberiana de las clases se encuentra en Max WEBER Economía… págs. 242-246, 684 y en Max WEBER. Estructuras de poder. Buenos Aires: Editorial La Pléyade, 1997. págs. 48 y 49.

[99] Pueden consultarse dos de sus trabajos: Randal COLLINS. La sociedad credencialista. Madrid: Akal, 1989 y Randal COLLINS. Trabajo escuela e ideología, Marx y la crítica de la educación. Madrid: Akal, 1982.

[100] Para una presentación de los principios básicos del institucionalismo puede consultarse Luis TOHARIA. El Mercado... .

[101] Ludger PRIES. "Teoría sociológica del mercado de trabajo" en: Enrique DE LA GARZA TOLEDO (coord.). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. México: F.C.E., 2003. p. 514.

[102] Luis TOHARIA. El mercado... p. 27.

[103] Idem.

[104] Daniel GARCÍA DELGADO. Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires: Flacso-Norma, 1994. p. 32.

[105] José MEDINA ECHAVARRIA. Filosofía, Educación y Desarrollo. México: Siglo XXI, 1967. págs. 105-142.

[106]Raúl PREBISCH. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

[107] Ibidem, p. 34.

[108] Daniel FILMUS. Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos. Buenos Aires: Ed. Troquel, 1996. págs. 131-137.

[109] Guillermo O'DONNELL. "Apuntes para una Teoría del Estado". Buenos Aires: CEDES/G. E. CLACSO, Documento Número 9, 1977 (mimeo).

[110] Oscar OSZLAK. "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas". Buenos Aires: Documento de Estudios CEDES Volúmen 3, Número 2, s/f.

[111] Ibidem. p. 15.

[112] Ibidem. p. 17.

[113] Daniel GARCÍA DELGADO. Estado... págs. 35-36.

[113] Pierre BOURDIEU. "La esencia del neoliberalismo" en: Revista Electrónica del Movimiento Humanista, junio de 1998.

[114] CEPAL. Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992. Daniel FILMUS. Estado ... p. 121; CINTERFORT/ OIT CINTERFORT/ OIT. "Juventud y formación para la empleabilidad: Desarrollo de Competencias Laborales Claves". Seminario Virtual, noviembre de 2002. p. 130; CINTERFOR. Juventud, educación y empleo. Montevideo: Cinterfor, 1998. p. 130.

[115] Astarita utiliza este esquema de clasificación que nosotros reproducimos. Rolando ASTARITA. "La importancia revolucionaria de la concepción de la "lógica del capital" para al estrategia socialista" en: Cuadernos del Sur. Número 21, De Tierra del Fuego. Buenos Aires: 1996. p. 99

[116] Rolando ASTARITA. "La importancia ... p.99

[117] Werner BONEFELD. "La reformulación de la teoría del Estado" en: Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista. Buenos Aires: Tierra del Fuego, 1992. p. 53.

[118] Ibidem, p. 57.
[119] Ibidem, p. 58.

[120] Atilio A. BORON. Estado… p. 249.

[121]Paul SINGER. "Poder, política e educação". Revista Brasileira de Educação, Jan/Fev/Mar/Abr Nº 1 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. São Paulo: 1996. pp. 5 -16.

[122] Idem.

[123] David WIÑAR. La formación laboral dependiente de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (SEGCBA). Montevideo: Cinterfor/OIT, 2001. p. 12.

[124] Pedro Daniel WEINBERG y Fernando CASANOVA. Formación y trabajo: de ayer para mañana. Montevideo: CINTERFOR, 1996. p. 5.
[125] Juan Carlos TEDESCO. Educar en la sociedad del conocimiento. México: F.C.E., 2002.

[126] Jaime RAMÍREZ GUERRERO. "La "Formación de Transición": Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural" en: CINTERFOR. Horizontes de la formación: Una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe. Jamaica: 32ª Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor. 1996. p. 238.

[127] Pedro Daniel WEINBERG y Fernando CASANOVA. Forma-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 382

ción... págs. 10 y 11.

[128] David WIÑAR. La formación...

[129] Pedro Daniel WEINBERG y Fernando CASANOVA. Formación... p.24.

[130] En el desarrollo de esta noción se sigue fielmente el texto de María Antonia GALLART y Claudia JACINTO. "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo" en: María Antonia GALLART y Rodolfo BERTONCELLO. Cuestiones actuales de la formación. Montevideo: Cinterfor, 1997.

[131] David WIÑAR. La formación... p. 10.

[132] J. MIDDLETON, A. ZIDERMANM y A. ADAMS. Vocational and Technical Education and Training. Washington: The International Bank of Reconstruction and Development. The World Bank. 1991. citado en David WIÑAR. La formación... p. 12.

[133] Pedro Daniel WEINBERG. Formación... p. 13.

[134] David WIÑAR. La formación... p. 14.

[135] Esta noción se desarrolla siguiendo a Daniel Filmus en la apertura del Seminario Internacional "Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina".IIPE. Buenos Aires 24 y 25 de noviembre 2003.

[136] Kart POLANYI. La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México, Fondo de Cultura Económica. 2003.

[137] Ernesto LACLAU. "Teorías... p. 41.

[138] David GOLD, Clarence LO y Eric Olin WRIGHT. Recientes... p. 193.

[139] Se expone a continuación los argumentos sostenidos por el autor en Pablo GENTILI." ¿Que hay de nuevo en las formas de exclusión educativa? Neoliberalismo, trabajo y educación" en: EDUCAÇÃO & REALIDADE. Volúmen 20, número1, Universidade do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: enero - junio de 1995.

[140] Mário Luiz NEVES DE AZEVEDO. "A teoría do capital humano em tempos de acumulação flexível" en:Revista da ADUEM- Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Maringá. Maringá: 1998.

[141] Vanilda PAIVA. "Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social" en: Pablo GENTILI & Gaudêncio FRIGOTTO (Comp.). A cidadania negada políticas de exclusão na educação e no trabalho. Buenos Aires: CLACSO, 2000. págs. 52 y 54.

[142] Claudio ALMONACID y Miguel ARROYO. "Educación, trabajo y exclusión social: tendencias y conclusiones provisorias" en: Pablo GENTILI & Gaudêncio FRIGOTTO (Comp.). A cidadanía...

[143] Vanilda PAIVA. Qualificação... p.14.

[144] Ricardo ANTUNES. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. p.48.

[145] Pierre BOURDIEU "La esencia ...

[146] Marise NOGUEIRA RAMOS "A Pedagogia das Competências e a Psicologização das Questões Sociais". Boletim Técnico do Senac. Volume 27 - Número 3 - Setembro / Dezembro 2001.

[147] Neise DELUIZ. "O Modelo das Competências Profissionais no Mundo do Trabalho e na Educação: Implicações para o Currículo". Boletim Técnico do Senac. Volume 27 - Número 3 - Setembro / Dezembro 2001.

[148] Claudio KATZ "La teoría... p. 7

[149] Ibidem. p. 20.

[150] Ibidem. págs. 8 a 10.

[151] Ibidem. p. 26.

[152] Ibidem. p. 15.

[152] Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON y Jean-Claude CHAMBOREDON. El oficio... p. 109.

[153] Juan SAMAJA. Epistemología ... p. 131.

[154] S. J. TAYLOR y R. BOGDAN. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona: Editorial Paidós, 1992.

[155] Joseph A. MAXWELL. Qualitative research desing. An interactive Approach. London: Sage Publications, 1996. p. 64.

[156] Se consultó la siguiente bibliografía: Jorge BALAN et.al. Historias de vida en ciencias sociales. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, s/d. Howard BECKER. "Las historias de vida en sociología" en: Jorge BALAN. Historias... Homero SALTALAMACHIA. "Historia de vida y movimientos sociales" en: Revista Mexicana de Sociología. Año 49, número 1; Homero SALTALAMACHIA. La historia de vida: reflexiones a partir de una experiencia de investigación. México: CIJUP, 1992; F. SIERRA. "Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social" en: J. GALINDO CÁCERES. Técnicas de Investigación en sociedad, cultura y comunicación. México: Pearson, Addison Wesley Longman, 1998; J. ALEXANDER y B. GIESEN. (comp). El vínculo micro-macro. Guadalajara: Ed. Gamma, 1994; Jorge BALAN y Elizabeth JELIN. La estructura social en la biografía personal. Buenos Aires: CEDES, 1980.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 383

[157] Joseph A MAXWELL. Qualitative... Capítulo 6 e Irene VASILACHIS de GIALDINO. Métodos cualitativos I. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992. Tesis 7.

[158] Se consultó la siguiente bibliografía: Pierre BOURDIEU. ¿Qué significa hablar? Madrid: Ed. Akal, 1985; S. TRÍAS MERCANT. "Los documentos y la cultura material". en: A. AGUIRRE BAZTÁN. Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación sociocultural. Barcelona: Ed. Boixareu Universitaria, 1995; D. MAINGUENEAU. Introducción a los métodos de análisis del discurso. Buenos Aires: Hachette, 1976. Lawrence BARDIN. Análisis de contenido. Madrid: Akal, 1986. M. S. VALLES. "Los enfoques semiótico-estructurales de análisis de textos y discursos: hacia el análisis del discurso" en: Técnicas .... Irene VASILACHIS de Gialdino. "El análisis lingüístico en la recolección e interpretación de materiales cualitativos" en: Floreal FORNI, María Antonia GALLART e Irene VASILACHIS de Gialdino. Métodos cualitativos II: La práctica de la investigación. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1992.

[159] Pierre BOURDIEU. "Comprender" en: Pierre BOURDIEU. La miseria del Mundo. Buenos Aires: F.C.E, 2000.

[160] Pierre BOURDIEU. Cosas ... p. 51.

[161] Se ha utilizado para este punto el texto de Mario RAPOPORT y colaboradores: Historia económica política y social de la Argentina (1880-2000). Buenos Aires: Macchi, 2000.

[162] Adriana PUIGGRÓS. (Dir.) Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1990. (Colección de Historia de la Educación en Argentina, Tomo I.) p. 18.

[163] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó con la educación argentina? Desde la conquista al menemismo. Buenos Aires: Kapelusz, 1996. p. 64.

[164] Adriana PUIGGRÓS. "La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales. (1885-1945)" en: Adriana PUIGGRÓS. (Dir.). Historia de la Educación en la Argentina. Tomo IV. Buenos Aires: Galerna. 1993. págs. 188-189.

[165] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... págs. 53- 58.

[166] José M. MARILUZ URQUIJO "La regulación del aprendizaje industrial en Buenos Aires (1810-1835)" Revista del Instituto de Historia del Derecho. s/d.

[167] Adriana PUIGGRÓS. (Dir.) Sujetos... citada en Daniel FILMUS. Estado... p. 19.

[168] Juan Carlos TEDESCO. Educación y sociedad en argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003. citado en Daniel FILMUS. Estado... p. 22.

[169] F. MARTÍNEZ PAZ. El sistema educativo Nacional. Formación, desarrollo y crisis. Córdoba: Univ. Nac. de Córdoba, 1986. p. 68.

[170] Ibidem, págs. 83 y 84.

[171] Ibidem, p. 87.

[172] José F. MARTÍN. Estado y Empresas: relaciones inestables. Mendoza: EDIUNC, 1992. p. 13.

[173] Ibidem, p. 22.

[174] Ibidem, p. 24.

[175] Ibidem, págs. 31 a 43.

[176] Ibidem, p. 115.

[177] Ibidem, p. 49.

[178] María Cristina SATLARI. "Hacia el bienestar 1918-1955" Capítulo de libro sin editar. La siguiente caracterización del lencinismo sigue sus aportes. También puede consultarse Pablo LACOSTE. La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina (1890-1946). Mendoza: Ediciones Culturales. 1994.

[179] Pablo LACOSTE. La Unión...

[180] Ibidem. p.47.

[181] Idem.

[182] María del Rosario PRIETO y Susana CHOREN. "La familia en los sectores populares criollos a fines del siglo pasado." Mendoza: Trabajo presentado en Jornadas de Historia Regional, 1991. (Mimeo). citado por Pablo LACOSTE. Los "gansos" en Mendoza. Buenos Aires: Centro Editor, 1991.

[183] José F. MARTÍN. Estado ... y Pablo LACOSTE. La generación del ´80 en Mendoza (1880- 1905). Mendoza: EDIUNC, 1995. p. 161.

[184] Esteban FONTANA. "La escuela media mendocina entre 1864 y 1939" en: Adriana Puiggrós. Historia de la educación en Argentina. Tomo IV. Buenos Aires: Ed. Galerna, 1993. p. 240.

[185] Ibidem, p. 250.

[186] Ibidem, p. 271.

[187] Ibidem, p. 252.

[188] Celso RODRÍGUEZ. Lencinas y Cantón. Populismo cuyano en tiempos de Irigoyen. Buenos Aires: Belgrano, 1979. p. 31. citado por Pablo LACOSTE. La generación...

[189] Arturo ROIG. La crítica al eclecticismo y al positivismo hedonista en los escritos juveniles de Agustín Álvarez. Mendoza: s/d, 1968. p. 87. citado en Ibidem

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 384

[190]Se ha utilizado como insumo para la caracterización de cada uno de estos períodos el trabajo del equipo de investigación del que forme parte que puede consultarse en Mario Arturo FRANCO y otros: "Informe final del Proyecto Fases y momento actual de la estructura social en Argentina: Teoría y método en el estudio de la estructura social. Estado y clases sociales en la Argentina". Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Secretaría de Ciencia y Técnica Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Cuyo, Febrero de 2002. (mimeo)

[191] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... págs. 91-92.

[192] Juan Carlos TEDESCO. Educación... p. 212.

[193] Ibidem. p. 36.

[194] Juan Carlos TEDESCO. Educación... p. 200. Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... p. 89. Mario RAPOPORT. Historia... p. 278.

[195] Mario RAPOPORT. Historia... págs. 273-280.

[196] Daniel AZPIAZU, Eduardo BASUALDO y Miguel KHAVISSE. El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1989. p. 18.

[197] Ibidem, p. 33.

[198] Ibidem, p. 403.

[199] Ibidem, págs. 403, 404 y 405.

[200] Daniel FILMUS. Estado... p. 23.

[201] Ibidem, p. 24.

[202] Ibidem, p. 25.

[203] Ibidem, p. 24.

[204] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... p. 101.

[205] Ibidem, p. 103. Adriana PUIGGRÓS. "La Educación ... p. 258.

[206] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... p. 104.

[207] Ibidem, p. 106. Pablo PINEAU. "La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser: los avatares de la educación técnica entre 1955-1983". en: Adriana PUIGGRÓS. (Dir.). Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Buenos Aires: Galerna, 2003. p. 380.

[208]Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... p. 107 y Marcela PRONKO. "Segmentación vs. democratización educacional: Los debates políticos pedagógicos en torno a la creación de las universidades del trabajo." en: Universidades del Trabajo en Argentina y Brasil. Publicación virtual en www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/ cinterfor/publ/pronko/pdf/cap6.pdf

[209] Adriana PUIGGRÓS. "La Educación ... págs. 241 y 266.

[210] Ibidem, p. 260.

[211] Ibidem, págs. 268, 270, 271.

[212] Pablo PINEAU. "La vergüenza...págs. 308-381. Adriana PUIGGRÓS. "La Educación ... p. 238.

[213] Ibidem, p. 273.

[214] Ibidem, p. 235.

[215] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... págs. 97-98

[216] Mario RAPOPORT. Historia... p. 541.

[217] Ibidem, p. 546.

[218] Ibidem, págs. 557, 558 y 559.

[219] Ibidem, p. 38. El agregado en la cita es nuestro.

[220] Ídem.

[221] Ibidem, p. 43.

[222] Ibidem, p. 557.

[223] Ibidem, págs. 567 y 568.

[224] Ibidem, págs. 690 y 691.

[225] Ibidem, p. 694.

[226] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... p. 111.

[227] Ibidem, p. 114.

[228] Ibidem, págs. 111-113 Pablo PINEAU. "La vergüenza... p. 386.

[229] Pablo PINEAU. "La vergüenza... p. 381.

[230] Ibidem, p. 387.
[231] Ibidem, p. 389.

[232] Ibidem, p. 392.

[233] Daniel FILMUS. Estado... p. 26.

[234] José F. MARTIN. Estado... p.172. Pablo LACOSTE. La generación... p. 26.

[235] Ibidem, p. 174.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 385

[236] Ibidem, págs.169-172.

[237] Ibidem, págs.150-151 y 158-163.

[238] Ibidem, p. 192.

[239] Ibidem, págs.199-200.

[240] Ibidem, págs.188-193.

[241] Ibidem, p. 194.

[242] Ibidem, págs.203-206.

[243] Ibidem, p. 207.

[244] Ibidem, págs. 211-214, 231.

[245] Ibidem, p. 232.

[246] Adolfo Omar CUETO. El neoconservadurismo en Mendoza (1932-1943). Aproximación a la comprensión de la etapa y de sus hombres. Buenos Aires: Academia Nacional de Historia, 1999. (Décimo Congreso Nacional y regional de Historia Argentina). p. 7.

[247] Ibidem, págs. 8 a 11.

[248] Pablo LACOSTE. Los gansos … p. 44.

[249] Ibidem. págs. 96 y 124.

[250] Idem.

[251] José F. MARTÍN. Estado... págs.180-182.

[252] Ibidem, p.190.

[253] María Cristina SATLARI. "Hacia…

[254] Pablo LACOSTE. "Los conflictos educativos de 1936, 1946 y 1956 en Mendoza a través de la Prensa y los debates parlamentarios. Aportes para el estudio de la legislatura provincial, los partidos políticos y las instituciones escolares y universitarias de la Provincia". en La Legislatura y las Ciencias Sociales. Mendoza: Honorable Cámara de Senadores. Certamen 1995. pp 71-74.

[255] LOS ANDES. La memoria del Siglo. Mendoza: Diario Los Andes, s/f. p. 716.

[256] Pedro SANTOS MARTÍNEZ. Historia de Mendoza. Buenos Aires: Plus-ultra, 1979. p. 206.

[257] Adolfo Omar CUETO. El neoconservadurismo… p.7, Pedro Santos MARTÍNEZ Historia… p. 206.

[258] Pablo PINEAU. "La vergüenza… págs. 308-381. Adriana PUIGGRÓS. "La Educación… p. 238.

[259] Pablo LACOSTE. "La Resistencia (1955-1973)" capítulo de libro en proceso de edición.

[260] Adriana MICALE. "Tiempos Violentos (1973-1983)" capítulo de libro en proceso de edición.

[261] Ver Arturo ROIG. La universidad... p. 99.

[262] Pierre BOURDIEU y Patrick CHAMPAGNE. "Los excluidos del interior" en: Pierre BOURDIEU (Dir.) La miseria…

[263] Alfredo Eric CALCAGNO y Eric CALCAGNO. "Un gran país devenido un casino. Continuidad económica desde 1976" en: Le Monde diplomatique. Edición Cono Sur, Número 21. Marzo de 2001.p. 6.

[264] Daniel AZPIAZU y Hugo NOCHTEFF. "La democracia condicionada. Quince años de economía" en: Román LEJTMAN.(Comp.). Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república. Buenos Aires: Grupo Norma. p. 146.

[265] Mario FRANCO, et.al.

[266] Alberto MINUJIN. "En la rodada" en: Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF – Losada, 1993. p. 16.

[267] Mario FRANCO, et.al.

[268] Susana TORRADO. Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Buenos Aires: Ediciones de la Flor. 1994. p. 270.

[269] Mario RAPOPORT y Colaboradores. Historia... p. 831.

[270] Daniel AZPIAZU, Eduardo BASUALDO, y Miguel KHAVISSE. El nuevo...

[271] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó… p. 128.

[272] Juan CarlosTEDESCO, Cecilia BRASLAVSKY y Ricardo CARCIOFI. El proyecto … p. 26.

[273] Ibidem, p. 129.

[274] Cecilia BRASLAVSKY. "Estado, burocracia y políticas educativas" en: Juan Carlos TEDESCO y otros. El proyecto... p. 81.

[275] Juan Carlos TEDESCO, et al. El proyecto... p. 70.

[276] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó… p. 130.

[277] Pablo PINEAU. "La vergüenza… p. 392.

[278] Ibidem, p. 396.

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 386

[279] Ibidem, p. 401.

[280] Daniel AZPIAZU y Hugo NOCHTEFF. "La democracia... p. 153.

[281] Alfredo Eric CALCAGNO y Eric CALCAGNO. "El precio de la convertibilidad. Encrucijada de la economía argentina" en: Le Monde diplomatique. Edición Cono Sur, número 8. Febrero de 2000. p. 4.

[282] Mario FRANCO, et. al.

[283] Daniel AZPIAZU y Hugo NOCHTEFF. "La democracia... págs. 168-169.

[284] Daniel FILMUS. "Las transformaciones de la educación en 10 años de democracia" en: Educación y trabajo en la Argentina de los ´80. Buenos Aires: FLACSO, 1995. p.279.

[285] Ibidem, págs. 297-297.

[286] Ibidem, págs. 307-312.

[287] Adriana PUIGGRÓS. ¿Qué pasó... págs. 142-143.

[288] Adriana PUIGGRÓS. "La educación básica ... p. 15.

[289] Guillermina TIRAMONTI. Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?. Buenos Aires: Temas, 2001. p. 40.

[290] Claudia JACINTO. Juventud ... p. 7.

[291] Extraído de Claudia JACINTO (Coord.) "Las configuraciones...p. 2.

[292] Claudia JACINTO. "Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo" en: Revista de estudios de juventud. Dirección Nacional de Juventud, número 1, noviembre 2000. p.111.

[293] Graciela C. RIQUELME y Natalia HERGER. Educación...

[294] Guillermina TIRAMONTI. Modernización ...

[295] Juan Carlos TEDESCO. Educar...

[296] FORMUJER. Estudio del Mercado de Trabajo de la provincia de Mendoza. Mendoza: Fundación Instituto de Desarrollo Rural, 2001. p.4.

[297] Un interesante trabajo sobre la industria nacional en la década de los ´90 e el texto de Daniel ASPIAZU. La concentración en la industria argentina a mediados de los ´90. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

[298] FORMUJER. Estudio... p. 5.

[299] Ibidem, p. 8.

[300] Ibidem, p. 9.

[301] Los siguientes párrafos caracterizando la situación de la industria vitivinícola siguen a Adriana BOCCO. Reestructuración productiva y flexibilidad laboral en el sector vitícola de la provincia de Mendoza. [CD] VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires 13 al 16 de agosto de 2003. p.5.

[302] Ibidem, p. 6.

[303] Ibidem, p. 7.

[304] Ibidem, p. 25.

[305] Carmelo CORTESE y Patricia LECARO. Reestructuración en la agroindustria: su impacto en el empleo y las condiciones de vida. [CD] VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires 13 al 16 de agosto de 2003.

[306] Ibidem, p. 17.

[307] Ibidem, p. 20.

[308] Ibidem, p. 22.

[309] Puede consultarse Alicia FERNÁNDEZ DE CALOIRO. (Coord). La reforma del Estado y Estrategia de desarrollo. El proceso de Reforma en Mendoza a partir de 1996. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie de Investigaciones, 1999.

[310] Adriana MICALE. Tiempos... p. 28.

[311] Ver: Diario Los Andes, 2-3-1977. p. 7. Citado por Adriana MICALE. Tiempos...

[312] Ibidem, p. 29.

[313] Pablo LACOSTE y Rodolfo MOYANO (Coords). Santiago Felipe Llaver: Introducción a medio siglo de Historia de Mendoza. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 2001. p. 450. GOBIERNO DE MENDOZA. La educación en Mendoza aportes para la reflexión. Mendoza: DGE, 1999. p. 21.

[314] Pablo LACOSTE y Rodolfo MOYANO (Coords). Santiago ... p. 451.

[315] Gobierno de Mendoza. La educación... p. 88-89.

[316] María Antonia Gallart, et.al . Tendencias ... p. 58.

[317] Alicia ROMERO. El sistema educativo de Mendoza, Argentina. Curso Regional sobre Planificación y Formulación de po-

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 387

líticas Educativas. Buenos Aires: UNESCO- IIPE, 1998. Mimeo. p. 25. (Monografía Final).

[318] GOBIERNO DE MENDOZA. La educación… p. 25.

[319] María Antonia Gallart, et.al . Tendencias … p. 117.

[320] GOBIERNO DE MENDOZA. La educación… págs. 100-112.

[321] Ibidem, págs. 92-152.

[322] La información sobre la educación de adultos ha sido extraída de FORMUJER. Estudio... págs. 29 y 30.

[323] GOBIERNO DE MENDOZA. La educación… p. 31.

[324] Oscar ALTIMIR y Luis BECCARIA. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina" en: Serie Reformas económicas Nº 28. Santiago de Chile: CEPAL, 1999; Luis BECCARIA, Omar CHISARI y Luisa MONTUSCHI. "Empleo y desempleo en Argentina". en Cuadernos de Economía, Nº 25 , Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1997; Alfredo MONZA. Niños y adolescentes en la crisis ocupacional. Un abordaje desde la perspectiva de la política de empleo. Buenos Aires: Cuadernos de Unicef, 1999; Ruth SAUTU. "Reestructuración económica, política de ajuste y su impacto en los patrones de ocupación: desocupación de la mano de obra del Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-1996." en Estudios del Trabajo Nº 14, ASET, Buenos Aires, 1997; Adriana MARSHALL. Empleo en la Argentina 1991-1997: nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica. Santiago de Chile: OIT Documento Nº 79, 1998; Silvia MONTOYA. "Desempleo en Argentina: una visión complementaria del mercado de trabajo." en Novedades económicas, Nº 193/194, IERAL, Córdoba, 1997; Alfredo MONZA. "Evolución reciente y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina." en: Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 3, Nº 5. Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, 1996; María Antonia GALLART. "Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1991 – 1999". Buenos Aires: Informe Final. Programa MECOVI ARGENTINA. 2000.

[325] Alfredo MONZA. Niños … p.93.

[326] Ibidem. p. 93 y 94.

[327] Alicia FERNÁNDEZ DE CALOIRO. (coord). La reforma… págs. 74, 76 y 99.

[328] María Antonia GALLART, Martín MORENO y otros. "Las condiciones laborales y la Relación educación- trabajo. El caso del GBA, 1980-1989" en: Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas públicas para la década de los 90. Montevideo: Cinterfor, 1992. y María Antonia GALLART. "Educación y Empleo…; Alberto MINUJIN. "En la…;

[329] Guillermina TIRAMONTI, Cecilia BRASLAVSKY y Daniel FILMUS. (Comp.) Las transformaciones…

[330] Idem.

[331] María Antonia GALLART citada en Claudia JACINTO "Desempleo y transición educación trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos" en: Dialógica, Vol.1, Número 1, CEIL - CONICET, Argentina, 1996. pp.43-63.

[332] Jürgen WELLER. "La problemática …

[333] Sven MORCH. "Sobre…p. 97.

[334] Pierre BOURDIEU, Jean-Claude PASSERON y Jean-Claude CHAMBOREDON. El oficio…p. 57.

[335] Ibidem. p. 89.

[336] Ministerio de Cultura y Educación. Transformación de la Enseñanza Secundaria. Diseño Curricular e Institucional. Mendoza: Gobierno de Mendoza, 1991. p. II.

[337] Ministerio de Cultura y Educación. Transformación … p. 12 .

[338] Ibidem. p. 7.

[339] Ibidem. págs. 90-91-95.

[340] Gobierno de Mendoza. La educación …p. 31.

[341] Información relevada a través de las entrevistas personales.

[342] Idem.

[343] Gobierno de Mendoza. La educación …p. 59.

[344] Entrevistas personales e información periodística.

[345] Entrevista personal e información periodística.

[346] Numerosos documentos escritos, entrevista personal e información periodística.

[347] Claudia JACINTO y María Antonia GALLART. La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos. Buenos Aires: CENEP. 1997. (mimeo).

[348] Un exhaustivo análisis de los créditos otorgados por el BID se encuentra en Ernesto COHEN, Rodrigo MARTÍNEZ y Cecilia NAVARRETE. "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Proyecto Joven de Argentina". Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social Naciones Unidas, 2001.

[349] Gobierno de Mendoza. La educación …

doctorado bn1:Maquetación 1 05/09/2008 16:11 Página 388

[350] Gobierno de Mendoza. La educación ...p. 21.

[351] Ministerio de Cultura y Educación. Transformación ... p.17.

[352] Gobierno de Mendoza. La educación ...págs.102, 103 y 198.

[353] CONSEJO PROVINCIAL DE LA JUVENTUD. Mendoza y sus jóvenes. Mendoza: Enero de 1998. (Documento de Trabajo). (Es preciso mencionar que la autora de esta tesis se encuentra entre los redactores de este documento.).

[354] AAVV. Gestión e innovación institucional –nuevas estructuras para la nueva escuela-. Descentralizando desde la Escuela. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2001. (Informe final de Investigación) este es un documento que con posterioridad elabora un miembro de la gestión.