



ACTAS DEL SEMINARIO NACIONAL

DESIGUALDADES EDUCATIVAS, TERRITORIOS Y POLÍTICAS SOCIALES

*Campus Universidad Nacional de General Sarmiento,
Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, 19 y 20 de marzo de 2015*

Nora Gluz y Cora Steinberg (coordinadoras)

 unipe | Universidad
Pedagógica
Nacional

 unipe
EDITORIAL
UNIVERSITARIA | ACTAS Y
PONENCIAS

 unipe
Secretaría de Investigación

DESIGUALDADES EDUCATIVAS,
TERRITORIOS Y POLÍTICAS SOCIALES

ACTAS DEL SEMINARIO NACIONAL

DESIGUALDADES EDUCATIVAS, TERRITORIOS Y POLÍTICAS SOCIALES

*Campus Universidad Nacional de General Sarmiento,
Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, 19 y 20 de marzo de 2015*

Nora Gluz y Cora Steinberg (coordinadoras)

Pilar Arcidiácono	Lucas De Oto	Ornella Lotito
Alejandra Beccaria	Fernando Falappa	Paula Lozano
Natalia Benítez	Myriam Feldfeber	Carolina Meschengieser
Cecilia Brunetto	Florencia Finnegan	Verónica Mossier
Magdalena Chiara	Gustavo Gamallo	Laura Pautassi
María Ignacia Costa	Laura Golbert	Ana Pereyra
María Crojethovic	Susana Hintze	Mora Straschnoy
Javier Curcio	Rubén Kaztman	Emilio Tenti Fanfani
Claudia Danani	Silvina Kurlat	Ariel Tófaló

Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales / Rubén Kaztman ...
[et al.] ; compilado por Nora Gluz ; Cora Steinberg.

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : UNIPE: Editorial Universitaria, 2019.

Libro digital, PDF - (Actas y ponencias. 4)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3805-37-0

1. Bienestar y Política Social. 2. Política Social. 3. Análisis Multidimensional. I. Kaztman, Rubén II. Gluz, Nora, comp. III. Steinberg, Cora, comp. CDD 370.9

UNIPE: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA

Adrián Cannellotto

Rector

Carlos G.A. Rodríguez

Vicerrector

UNIPE: EDITORIAL UNIVERSITARIA

Directora editorial

María Teresa D'Meza

Edición y corrección

Deborah Lapidus

Diagramación

Natalia Ciucci

COLECCIÓN ACTAS Y PONENCIAS, Secretaría de Investigación UNIPE
Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales

1ª edición, abril de 2019

© De la presente edición, UNIPE: Editorial Universitaria, 2019

Paraguay 1255 (C1057AAS)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

www.unipe.edu.ar

Se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento o la transmisión de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, siempre que:

- se reconozca la autoría de la obra original y se mencione el crédito bibliográfico de la siguiente forma: Gluz, Nora y Steinberg, Cora (coords.), *Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales*, UNIPE: Editorial Universitaria, 2019;
- no se modifique el contenido de los textos;
- el uso del material o sus derivados tenga fines no comerciales;
- se mantenga esta nota en la obra derivada.

ISBN 978-987-3805-37-0

Instituciones participantes:



Universidad
Pedagógica
Nacional

Instituto del Desarrollo Humano
Universidad Nacional
de General Sarmiento 

Con el apoyo de:



SEMINARIO NACIONAL

DESIGUALDADES EDUCATIVAS, TERRITORIOS Y POLÍTICAS SOCIALES

*Campus Universidad Nacional de General Sarmiento,
Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, 19 y 20 de marzo de 2015*

Coordinación:

Nora Gluz y Cora Steinberg

Comité Académico:

Magdalena Chiara
Claudia Danani
Emilio Tenti Fanfani
Myriam Feldfeber

Agradecimientos

El presente volumen es el resultado del Seminario Nacional «Desigualdades Escolares, Políticas Sociales y Territorio», realizado en marzo de 2015. Agradecemos a todas las instituciones que generaron las condiciones para abrir aquel camino: la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina, por su aporte a través del financiamiento para reuniones científicas; el Fondo de Viajes de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que permitió solventar la presencia de los académicos participantes y discutir las cuestiones que aquí se presentan, y la Universidad Pedagógica (UNIPE), que apoyó la realización del seminario y la edición de este libro. Asimismo, nuestra gratitud hacia a las autoridades de ambas universidades nacionales, por su participación y su sostén a los equipos organizadores del encuentro.

Además, queremos reconocer la muy buena disposición y generosidad de los equipos que compartieron sus trabajos de investigación, supuestos y preguntas en espacios de discusión abierta. También, destacar la participación de reconocidos referentes en el campo de las políticas sociales en Argentina y la región: Rubén Kaztman, Laura Golbert, Hugo Mercer, Emilio Tenti Fanfani y Ana Pereyra, a quienes agradecemos sus devoluciones y lecturas críticas a los trabajos. Sin duda, sus aportes han contribuido a ampliar y profundizar las discusiones aquí planteadas.

Índice

PRESENTACIÓN

Estudiar las desigualdades <i>Nora Gluz y Cora Steinberg</i>	9
---	---

PRIMERA PARTE

LOS DILEMAS ACTUALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	18
---	----

Los mecanismos que intervienen en los procesos de segmentación y segregación de las estructuras sociales urbanas <i>Rubén Kaztman</i>	19
---	----

Los desafíos en el campo de las políticas sociales en América Latina <i>Laura Golbert</i>	25
--	----

Las políticas sociales como objeto de investigación <i>Emilio Tenti Fanfani</i>	29
--	----

Hacia una reconceptualización del enfoque inclusivo en educación y en la formación docente <i>Ana Pereyra</i>	34
---	----

SEGUNDA PARTE

INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES: APORTES PARA EL ESTUDIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, LA SALUD Y LA EDUCACIÓN	38
---	----

Desigualdad socioterritorial de las políticas de seguridad social: problemas teórico-metodológicos y empíricos de un estudio comparativo	
---	--

<i>Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, María Ignacia Costa, Javier Curcio, Fernando Falappa, Susana Hintze y Verónica Mossier</i>	39
--	----

Acerca de las Asignaciones Familiares contributivas y no contributivas en Argentina <i>Laura Pautassi, Pilar Arcidiácono, Gustavo Gamallo y Mora Straschnoy</i>	48
---	----

Universalismo en salud en contextos de fragmentación: aportes para su investigación <i>Magdalena Chiara y María Crojethovic</i>	59
---	----

Estudiar la producción del Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires: abordajes, resultados e interrogantes en proceso <i>Florencia Finnegan, Cecilia Brunetto, Silvina Kurlat y Paula Lozano</i>	68
--	----

Educación, territorio y sociedad: un estudio multidimensional sobre las desigualdades sociales y educativas en Argentina <i>Cora Steinberg, Ariel Tófaló, Carolina Meschengieser, Ornella Lotito y Lucas De Oto</i>	80
---	----

Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar (2004-2015) <i>Nora Gluz y Myriam Feldfeber</i>	106
--	-----

SOBRE LOS AUTORES	121
--------------------------------	-----

Presentación

ESTUDIAR LAS DESIGUALDADES

Nora Gluz y Cora Steinberg

Este libro es el resultado del Seminario Nacional «Desigualdades Escolares, Políticas Sociales y Territorio», realizado en marzo de 2015, cuyo propósito fue desarrollar una discusión teórico-metodológica de carácter interdisciplinario, entre investigadores que estudian el acceso al bienestar en la Argentina actual¹ desde una perspectiva de derechos, a efectos de aportar a la comprensión de las dinámicas sociales y políticas que estructuran las desigualdades educativas de la población.

El seminario centró su interés en la discusión de los enfoques utilizados por equipos de investigación sobre distintas áreas de la política social, con el objeto de mejorar la capacidad explicativa de las posiciones desarrolladas sobre las desigualdades contemporáneas y sus dinámicas de producción y reproducción. La convocatoria se realizó bajo la premisa del potencial que la construcción de un enfoque intersectorial puede tener sobre el desarrollo de perspectivas más complejas e integrales sobre la desigualdad, que visibilicen las influencias mutuas de distintos ámbitos sociales, especialmente, en el campo escolar.

El libro se organiza en dos partes. En la primera, se presentan los actuales dilemas de las políticas sociales: sus legados, desafíos, oportunidades y límites. En la segunda, se exponen las investigaciones discutidas en el seminario por sector de la política social: salud, desarrollo social y educación.

En este apartado se introducen las principales preguntas que orientan las investigaciones y una discusión acerca de las estrategias teórico-metodológicas capaces de captar la complejidad de las intervenciones frente a la multidimensionalidad de las desigualdades sociales. A partir de los debates producidos en el seminario, se espera avanzar hacia el desarrollo de una perspectiva multidimensional sobre la desigualdad, para entender la relación entre la escolarización y otras dimensiones del bienestar. Así como para comprender las relaciones específicas entre políticas sociales que dinamizan procesos de superación y cierre de brechas o que, por el contrario, profundizan las desigualdades.

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICAS SOCIALES

Las preocupaciones académicas sobre las políticas sociales contemporáneas comparten el interés por aprehender en su complejidad las condiciones sociales, políticas e institucionales que contribuyen a reforzar o, por el contrario, a atenuar los mecanismos de desigualdad y exclusión social. La construcción de estudios que promuevan una mirada multidimensional sobre los mecanismos que producen y reproducen las desigualdades resulta crucial en el contexto actual.

Durante los noventa, los debates sobre política social tendieron a circunscribirse a las intervenciones sobre los grupos sociales en condición de pobreza, restringiendo la mirada sobre la cuestión a los recursos económicos (Gluz, 2006). De allí que, en especial en la última década, distintos trabajos hayan revisado las concepciones vigentes para recuperar la complejidad de la cuestión (Subirats, 2002; Grassi, 2002; Kessler, 2010). Como señala Claudia Danani (2012), la *política social* está en relación con el problema de la reproducción social, en sociedades que enfrentan la tensión entre la libertad e igualdad formal de los individuos, por un lado, y las condiciones concretas de vida impuestas por la mercantilización de los medios de vida y de las capacidades de las personas para acceder a ellos (p. ej., mercantilización de la fuerza de trabajo), por el otro. Involucra las acciones públicas, gubernamentales o no, desarrolladas para dar respuestas a las demandas originadas en el proceso de reproducción de los individuos en una sociedad. Según Sonia Fleury (2002), la política social se compone de: 1) una dimensión valorativa, fundada en un consenso social, que responde por las orientaciones y normativas que permiten escalonar prioridades y tomar decisiones; 2) una dimensión estructural, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basada en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales; 3) el cumplimiento de funciones vinculadas tanto a los procesos de legitimación como también a los de acumulación, en la reproducción de la estructura social; 4) procesos político-institucionales y organizativos relativos a la toma de decisiones sobre la identificación de los problemas, escalonamiento de prioridades y diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios para el cumplimiento de metas; 5) un proceso histórico de formación de actores políticos y su dinámica relacional en las disputas por el poder y 6) la generación de normas, muchas veces legales, que definen los criterios de redistribución e inclusión en una determinada sociedad. Desde esta perspectiva, se introduce un conjunto de políticas específicas en el campo de la salud pública, la educación, la protección social y la vivienda, y no solo las actuaciones hacia los sectores más vulnerados.

Estas políticas específicas no actúan de modo aislado. Existe un corpus de trabajos que se proponen focalizar el análisis de estas pro-

blemáticas desde una perspectiva relacional y sistémica (Kessler, 2014; Castel *et al.*, 2013; Pautassi, 2010), que posibilite analizar articuladamente la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales o, por el contrario, su vulneración, siguiendo tanto las normas legales como los mecanismos institucionales y los modos de apropiación por parte de grupos sociales. Como expresa el trabajo de Emilio Tenti Fanfani incluido en este libro, el sectorialismo no respeta el punto de vista de la totalidad, de allí la importancia de construir una perspectiva relacional fundada en una teoría sobre el Estado para comprender las políticas públicas en su homología y en su singularidad; y una teoría sobre la estructura social para captar la multidimensionalidad de las desigualdades.

A pesar de los avances en la cuestión, la producción de conocimientos cada vez más especializados dificulta el desarrollo de perspectivas analíticas que contribuyan a estudiar las interdependencias entre las esferas sociales a nivel territorial, es decir, cómo se cristalizan las intervenciones en el nivel local y cómo estas se conjugan para mejorar o no las condiciones de vida y los niveles de bienestar de niños y adolescentes. En el campo escolar, preocupa, particularmente, cómo estos fenómenos inciden sobre la escolarización tanto a nivel del acceso como al de las experiencias educativas.

Asimismo, el debate académico debe considerar que estos procesos asumen una naturaleza diversa según la especificidad de los distintos contextos territoriales a lo largo del país. La evidencia empírica muestra que en Argentina existe en la actualidad una gran heterogeneidad de escenarios territoriales que tienen configuraciones geográficas, poblacionales, institucionales, económicas, sociales y laborales diversas y desiguales (Steinberg, 2015). Esta pluralidad y disparidad de puntos de partida muy pocas veces ha sido considerada y problematizada tanto en el diseño de las intervenciones del Estado y otros agentes como en las investigaciones que pretenden comprender las consecuencias sociales de las mismas. El déficit de miradas que indaguen sobre estos procesos desde una perspectiva sistémica y multidimensional limita la capacidad explicativa que las ciencias sociales proveen al campo de la política pública.

En el marco de una crisis de los modelos clásicos de regulación social –fundados en la integración en un espacio-tiempo nacional, en la inserción laboral que brindaba acceso a distintos sistemas de protección social y en la asimilación cultural a través de la educación–, los desafíos para garantizar el bienestar de los hogares se multiplica. La actual mutación del mundo del trabajo, de la escuela y de la ciudadanía provoca en algunos grupos sociales una integración de baja intensidad entre cuyas consecuencias se observa el desarrollo de mecanismos de exclusión cada vez más difíciles de revertir (De Souza Santos, 2005). Como muestra el trabajo de Ana Pereyra, los procesos de exclusión social de la fase neoliberal promovieron enfoques individualistas, que en el campo de las políticas hacia el sector docente permitieron el avance de modelos basados en la competencia a partir de procesos evaluativos centrados en la medición, la cuantificación, la comparación de la calidad del trabajo y la consiguiente diversificación salarial.

En la última década hubo en Argentina una importante ampliación de algunos de los mecanismos de protección social. Los sistemas jubilatorios y de asignación familiar, la ampliación de la oferta de servicios públicos en el territorio y las propuestas educativas alternativas, que se señalan en las contribuciones incluidas en este libro, dan cuenta de los cambios recientes y de la inclusión de nuevos grupos sociales en las distintas políticas sectoriales. Sin embargo, todos ellos señalan también que esta ampliación, si bien mejora las condiciones de vida de vastos sectores de la población, no necesariamente cierra las brechas de desigualdad. En este sentido, el estudio de las desigualdades y sus dinámicas constituye un eje central de la producción académica sobre políticas sociales. Tal como lo demuestra el trabajo de Rubén Kaztman, los procesos de segmentación y segregación en las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar amplían las desigualdades urbanas, cuya intensidad depende adicionalmente de las matrices socioculturales de los países, su grado de urbanización y la distribución de las riquezas. Las intervenciones sobre las brechas de desigualdad o meramente sobre los mínimos que garantizan una protección básica se hallan ligadas tanto a las condiciones objetivas de privación de ciertos grupos sociales como a las luchas encarnadas por actores sociales con recursos suficientes para incorporar sus reclamos

en la esfera pública. La segunda alternativa, como señala Laura Golbert en su artículo, fue privilegiada en los ochenta y los noventa en términos de combate a la pobreza, y en las políticas de transferencia de ingresos. Ambos tipos de intervenciones no requirieron una ingeniería institucional compleja y tendieron a mirar la desigualdad solo en términos de ingresos. En este sentido, se fundaron en una ceguera hacia otras desigualdades. Como advierte Kaztman, en el sector educativo, los actuales contextos territoriales, por ejemplo, están adicionalmente atravesados por las segmentaciones urbanas que diferencian aún más la calidad de las prestaciones educativas.

En el campo escolar, estas dinámicas configuran a su vez nuevas paradojas: la ampliación del acceso a la educación como política social fundada en el derecho coexiste con las luchas de los más poderosos por sostener el valor de la inversión escolar y la recreación de mecanismos de distinción que reconfiguran las brechas de desigualdad, los alcances y los sentidos de la diferenciación entre grupos sociales y las ventajas que la escolaridad provee en otras esferas sociales.

Históricamente, la escuela se pensó como el mecanismo de integración social por excelencia. Integración a la vida nacional y oportunidad de acceso a mejores posiciones sociales. Si bien en contextos de pleno empleo un mayor nivel de escolarización produjo mayores oportunidades sociales y laborales, hace tiempo se ha evidenciado que la escuela es un mecanismo más de distinción que requiere en mayor medida de múltiples capitales para su valorización. Esto fortalece las luchas distintas, que generan una mayor diferenciación escolar; esta no puede ser pensada aislada del acceso también estratificado a otras esferas del bienestar. De allí que la aprehensión de la complejidad es un imperativo para la investigación social, para develar los entramados y lógicas de vinculación entre tales esferas, pero también para aportar a las luchas que en el ámbito público se desarrollan respecto de las políticas necesarias para ampliar el acceso al bienestar. Tal como señala el trabajo de Ana Pereyra, la pervivencia en las políticas de inclusión de perspectivas que la restringen a la intervención sobre los pobres se debe, probablemente, al desdibujamiento de la subjetivación política en el ámbito escolar.

INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES: APORTES PARA EL ESTUDIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, LA SALUD Y LA EDUCACIÓN

En los últimos años, la Argentina efectuó un significativo avance en materia de derechos sociales y en el diseño de políticas desde un enfoque de derechos (Abramovich, 2006). Los primeros avances sustanciales se restringieron al plano normativo mediante la incorporación de tratados internacionales sobre derechos humanos que adquirieron rango constitucional en la reforma de 1994.² Todo ello se dio en un contexto en el que, paradójicamente, la polarización y exclusión social se hacía cada vez más pronunciada. En los años sucesivos, se sancionó un conjunto de leyes acordes al reconocimiento de derechos para diferentes grupos poblacionales, entre los que se destaca la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 26061 (2005) y sus homólogas en cada una de las provincias. Asimismo, en el sector educativo se promulgaron nuevas leyes que incorporaron estos preceptos, cabe señalar entre ellas: la Ley de Financiamiento Educativo 26075 (2005), la Ley de Educación Nacional 26206 (2006) y la Ley Programa Nacional de Educación Sexual Integral 26150 (2006). En consonancia con este marco normativo, durante la última década se han desarrollado en el país diversas estrategias de intervención desde el Estado nacional, muchas de ellas orientadas a promover la reducción de las brechas de desigualdad social y educativa desde perspectivas que consideran el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales (Feldfeber y Gluz, 2011). Sin embargo, la implementación de estas leyes presenta una importante pluralidad de situaciones en las diferentes jurisdicciones (Pautassi, 2010; Steinberg *et al.*, 2015).

Estas transformaciones plantean múltiples desafíos también al campo de la investigación, principalmente en lo referido a aspectos metodológicos, al desarrollo de nuevos indicadores que expresen la complejidad del acceso al bienestar propuesto y a la integración de diversas fuentes de información, con el objeto de construir evidencia sobre las diferentes dimensiones que estarían operando en la producción de las desigualdades sociales, económicas y culturales, o en su reversión.

Con estas preocupaciones comunes, los trabajos presentados se han propuesto, en varios casos, no solo describir y dimensionar los fenómenos, sino interpelar los procesos y modos en que la gestión interviene en materia social. La calidad de los servicios implementados en los distintos territorios, fundamentalmente, su nivel de adecuación en relación a la población destinataria y los procesos de gestión y las dinámicas que imprimen los actores son parte de los análisis que pretenden explicar las persistencias y los cambios en las políticas recientes.

El seminario tuvo como eje de la discusión esta preocupación y se organizó buscando provocar un diálogo interdisciplinario que permitiera ampliar la mirada y los enfoques adoptados para estudiar las desigualdades sociales y escolares. En particular, interesa construir nuevos abordajes que posibiliten comprender el modo en que los agentes transitan por distintas esferas sociales, su posición en términos de desigualdad o exclusión frente a estas. Asimismo, es preciso examinar cuáles son las jerarquías entre esferas, por las que posiciones subalternas en unas deterioran el acceso y calidad de inserción en otras (Kessler, 2010). Como señalan los distintos trabajos presentados, los procesos de segregación social acentuados en las últimas décadas empobrecen adicionalmente la vida en común. Si bien en los sectores como salud o seguridad social los estudios presentan opciones polares entre sistemas públicos y privados o entre sistemas contributivos y no contributivos, la multiplicación de las diferenciaciones en el campo escolar implica un desafío sin precedentes en vistas a la construcción de la vida colectiva y a cualquier intento de avanzar hacia un ideal igualitario, aunque no necesariamente homogeneizante.

En el área de la protección social, Claudia Danani y equipo problematizan el alcance cuantitativo y cualitativo de la satisfacción de las necesidades en el campo de la protección social ampliada: hacia los niños y jóvenes y hacia los adultos mayores vía la seguridad social. La noción de capacidad de protección propuesta permite poner en el centro de la discusión los planos de bienestar social y las garantías provistas para esa protección a nivel local. Se discute así la relación que existe entre los distintos planos involucrados en las políticas sociales señalados anteriormente. El trabajo expone, a su vez, sus limitaciones metodológicas en función de la

falta de acceso a información estadística consolidada en los distintos contextos analizados para dar respuestas a estas preguntas de investigación.

Para el caso de la Argentina, es claro que aún está pendiente garantizar el acceso público a la información, tanto a la estadística corriente con posibilidad de desagregación territorial como a la información sobre indicadores clave de las distintas políticas en marcha. Existe en el campo académico un alto consenso respecto de las limitaciones que este hecho produce para el desarrollo de la investigación social.

Laura Pautassi y su equipo abordan las brechas de bienestar, analizando el sistema de asignaciones familiares contributivas y no contributivas surgidas en la última década respecto de la cobertura y racionalidad de los mecanismos institucionales utilizados. Problematizan no solo las lógicas duales de la seguridad social que prevalecen en el sistema, sino los instrumentos operativos y las dinámicas de coyuntura económica que, en el marco de un contexto inflacionario, provocan que por momentos se excluya a sus destinatarios. Desde un análisis micro de datos, montos, modos de financiamiento e instrumentos, la investigación muestra las dinámicas que inciden en la profundización de las brechas de desigualdad en el campo de la política social. Si bien el análisis reconoce los avances en términos de cobertura y magnitud de los aportes, indaga sobre cómo los instrumentos implementados pueden contrariamente limitar el impacto pretendido por esas política. A la vez, devela una lógica institucional que en el contexto de la crisis de la sociedad salarial planteada no modifica los principios del sistema de seguridad social de la Argentina, basado en el trabajo formal como horizonte esperado. Esta contribución señala que en estos últimos años, si bien se ha evidenciado una ampliación de la cobertura de la seguridad social, se ha profundizado el carácter dual del sistema, generando nuevas asimetrías y discriminaciones que es necesario examinar.

En el campo de las políticas de la salud pública, Magdalena Chriara y María Crojethovic se proponen discutir los avances respecto del universalismo en salud en contextos de significativa desigualdad territorial y gran fragmentación institucional. El objetivo último es conocer y analizar la estructura y dinámica de las redes de servicios de salud en el conurbano bonaerense y sus modos de articulación con las políticas orientadas a al-

canzar la cobertura universal en la atención entre los años 2008 y 2015. A nivel internacional existen importantes consensos y acuerdos en torno a garantizar el acceso universal a la salud, pero se reconoce que los caminos y estrategias para llegar a esto deben ser diversos. En este campo, al igual que en otros de la política social argentina, se avanzó en un paradigma universalista frente a las políticas focalizadas de la década anterior. Con una mirada en el territorio, las autoras debaten los alcances de las articulaciones entre los establecimientos y servicios sanitarios con el fin de estudiar el potencial de las redes de servicios para avanzar hacia la *cobertura universal* de calidad para la población. El análisis de los distintos actores, niveles de gobierno y decisión intervinientes y la relación entre ellos es fundamental para analizar el complejo entramado de relaciones que fortalece o limita tal posibilidad. Este proyecto de investigación jerarquiza así el estudio de aspectos centrales en el quehacer de la política social para el cumplimiento de sus metas: ese entramado de relaciones institucionales, normativas y programáticas que comparten o no procesos de gestión, financiamiento y planificación. A través de la presentación de las decisiones metodológicas de la investigación, Chiara y Crojethovic proponen una perspectiva analítica para el estudio de las políticas en sus dinámicas, de modo georreferenciado y recuperando el carácter relacional entre el nivel macro y el nivel meso en la puesta en marcha y desarrollo de las redes de servicios de salud.

Por su parte, Florencia Finnegan y su equipo de investigación analizan el papel de los distintos actores gubernamentales y sociales intervinientes en la configuración de la política social, en este caso educativa, en el nivel territorial. Este proyecto avanza en examinar continuidades y rupturas en la posición que la educación de jóvenes y adultos posee en la política educativa en el marco de la obligatoriedad del nivel secundario, a partir de la particular implementación, desarrollo e institucionalización en la Provincia de Buenos Aires del Plan de Finalización de Estudios Secundarios para jóvenes y adultos. Su hipótesis de trabajo es que el entramado de instituciones y actores involucrados en la ejecución de la política produce apropiaciones particulares que se alejan de los regímenes académicos clásicos. Examina las relaciones y tejidos interinstitucionales que contribuyen o limitan los alcances de las políticas en términos de su ejecución, la

calidad de las trayectorias escolares de los estudiantes y sus consecuencias en términos del acceso a una educación de calidad. Este enfoque indaga sobre las particulares configuraciones que produce la política a nivel local en función del singular conjunto de actores, intereses y sus historias.

Es indudable que en las últimas décadas hubo transformaciones en el tratamiento de las desigualdades sociales en el debate académico. Sin embargo, en la mirada en el campo de la investigación educativa persiste una perspectiva sectorial, que examina y analiza distintos aspectos de la educación considerando fundamentalmente a sus propios agentes, sus intereses e instituciones. Se trata de un campo de estudio denso por su historia a nivel nacional y el número de actores intervinientes. El sistema educativo constituye una institución central en el desarrollo de las intervenciones sociales del Estado y la regulación de las relaciones entre grupos y clases (Tenti Fanfani, 2007). Es vasta la evidencia empírica que, tanto a nivel internacional como local, ha dado cuenta de la incidencia de otras dimensiones sociales en las trayectorias escolares de los estudiantes y sus probabilidades de acceso a la educación y a los conocimientos. Diversos corpus conceptuales han sido claves para pensar estos procesos y fenómenos, especialmente aquellos propuestos por la sociología crítica de Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron y François Dubet, entre otros. Ya no es posible pensar qué ocurre en la escuela sin comprender más ampliamente el estado de relaciones de una sociedad. En este sentido, algunos trabajos de investigación han comenzado a poner en el centro de la cuestión preguntas respecto a las desigualdades escolares, intentando avanzar hacia un enfoque multidimensional y territorial.

La contribución de Cora Steinberg y equipo aborda las desigualdades territoriales urbanas a nivel de localidad. Para ello realiza un análisis estadístico multivariado, que integra distintos indicadores sociales, laborales, educativos, de infraestructura básica y la presencia de diversos tipos de oferta de servicios: cajeros bancarios, cines y teatros, y hospitales con internación. A partir de este análisis se elabora una tipología de escenarios territoriales que permite identificar la gran heterogeneidad de contextos que conviven en el nivel subprovincial, aun en aquellas

jurisdicciones más desarrolladas. Los resultados muestran las grandes disparidades existentes en términos de estructuras de oportunidades para el desarrollo económico y social de los hogares, así como la relación que es posible establecer entre los tipos de escenarios y el nivel de acceso y trayectorias de los niños y jóvenes en el sistema educativo obligatorio. El trabajo avanzó, a su vez, en examinar en profundidad, a partir de un estudio cualitativo, las dinámicas y relaciones en el interior de uno de estos tipos de escenarios: el urbano marginal. La investigación corrobora una alta interdependencia entre las distintas esferas de bienestar y la capacidad de los hogares de sortear pruebas sociales básicas para la reproducción social y económica. El proyecto apuesta a una triangulación de estrategias metodológicas para aproximarse al estudio de las desigualdades sociales y educativas, reestableciendo a partir de la construcción de evidencia empírica las dimensiones objetiva y subjetiva constitutivas de estos fenómenos.

El trabajo de Nora Gluz y Myriam Feldfeber propone una perspectiva que pretende comprender cómo las disparidades sociales más amplias y la vulneración de derechos se articulan específicamente en las desigualdades educativas. Los límites macro en el acceso al bienestar se expresan en dinámicas cotidianas que producen exclusión (discursos, prácticas, relaciones sociales, vínculos con las comunidades) o logran superarla, de allí que las autoras propongan comprender la política desde tres dimensiones que operan de modo simultáneo, aunque no necesariamente en la misma dirección: lo normativo, la institucionalidad y la subjetividad. Proponen un análisis de las transformaciones en la escuela secundaria producidas a partir de las reorientaciones en la política social que acaecieron como consecuencia de la ampliación de derechos y de la pretensión de avanzar hacia la intersectorialidad, lo cual se ha materializado en la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y en la denominada *nueva secundaria*, que desafían en su misma concepción las perspectivas discretas sobre la desigualdad en el campo escolar. Los primeros resultados evidencian que las transformaciones tendientes a la igualación de derechos han tenido un avance más relevante en el plano normativo que en la institucionalidad y en los modos de apropiación.

Resulta crítico en la agenda de la investigación social y educativa desarrollar instrumentos analíticos para abordar el estudio de las desigualdades escolares y construir una mirada multidimensional acerca del modo en que se articulan las intervenciones sociales del Estado en territorios específicos y sus consecuencias sociales en términos de capacidad de modificar la desigualdad en contextos de cada vez mayor fragmentación social y heterogeneidad territorial.

El libro recorre al menos tres ejes de discusión común frente a la necesidad de configurar una mirada multidimensional sobre la relación entre desigualdades sociales e intervenciones estatales, a la vez que expresa las dificultades para concretarlo. En primer lugar, porque esta necesidad entra en tensión con lo que podría denominarse *hiperespecialización del conocimiento*, lo cual obstaculiza la construcción de lenguajes comunes. En segundo lugar, por la restricción de acceso a la información pública, ya que a pesar del desarrollo de relevamientos en las distintas áreas sociales durante el período considerado, parte de los datos disponibles no puede desagregarse para comprender las particularidades territoriales o porque el modo de recolección y procesamiento no permite cruzar la información de un sector con la de otro relativo a la política social. Asimismo, muchas veces es escasa o nula la información proveniente de los programas sociales implementados. Ello dificulta ampliar el alcance y cobertura de los estudios, cuyo aporte tiende a centrarse en los procesos *cotidianos* de producción y reproducción de la desigualdad.

Indudablemente, a estas dificultades se suma, como tercer eje de discusión, que en la actualidad en el campo de estudios de la política social hay una superposición entre la agenda de investigación y la agenda gubernamental. Es necesario reflexionar sobre esta dimensión y garantizar el distanciamiento necesario para evitar asumir acríticamente el lenguaje de la política, en especial cuando se analizan procesos en curso. Este último punto invita al desafío de revalorizar la producción de conocimiento desde una perspectiva capaz de superar falsas antinomias en la investigación y a participar en la construcción de una sociedad más justa, aportando categorías analíticas y evidencia empírica sobre las condiciones objetivas y subjetivas que amplían las brechas de desigualdad y cercenan derechos sociales, económicos y culturales.

NOTAS

1. Las contribuciones que integran este volumen se terminaron de escribir en agosto de 2015 y analizan, en su mayoría, las políticas sociales implementadas en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Los cambios ocurridos en la materia con posterioridad a tal período no han sido incorporados. [N. de E.]
2. Con la reforma constitucional de 1994 se incorporan en el artículo 75, inciso 22, los siguientes tratados internacionales: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor
2006 «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», en *Revista Cepal*, n° 88, pp. 35-50. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2017].
- Castel, Robert *et al.*
2013 *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós.
- Danani, Claudia
2012 «El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo», en Gluz, Nora y Arzate Salgado, Jorge (coords.), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación*.

Del universalismo liberal a «los particularismos» neoliberales, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento-Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 59-76.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.)

2011 *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/365_pps08%20-%20Protecciones%20y%20desprotecciones.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

De Souza Santos, Boaventura

2005 «Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia», en Caicedo Tapiay, Danilo y Porras Velasco, Angélica (eds.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, pp. 3-51. Disponible en: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/5_Igualdad.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora

2011 «Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo"», en *Educação e Sociedade*, vol. 32, n° 115, pp. 339-356. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

Fleury, Sonia

2002 «Políticas sociales y ciudadanía», presentación para el Curso «Diseño y gerencia de políticas y programas sociales», Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, junio de 2000. Disponible en: <<https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/06/fleury-s-1999-polc3adticas-sociales-y-ciudadanc3ada.pdf>> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

Gluz, Nora

2006 *La construcción socioeducativa del becario. La productividad sim-*

bólica de las políticas sociales en la educación media, Buenos Aires, IPE-Unesco. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150783s.pdf>> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

Grassi, Estela

2002 «En torno a la exclusión social: ¿de qué integración hablamos?», en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año VII, n° 21, pp. 109-130. Disponible en: <<http://sisbib.unmsm.edu.pe/bib-virtualdata/publicaciones/economia/21/a09.pdf>> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

Kessler, Gabriel.

2010 «Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?», en *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, n° 24, pp. 4-18. Disponible en: <<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/laboratorio/article/view/105/92>> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

2014 *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Pautassi, Laura (org.)

2010 *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.

Steinberg, Cora

2015 «Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa», en Tedesco, Juan Carlos (comp.), *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores-Fundación OSDE, pp. 191-234.

Steinberg, Cora et al.

2015 «Desigualdades sociales, territoriales y educación básica en Argentina: una aproximación desde una perspectiva multidimensional», en Secretaría de Investigación UNIFE, *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*, Gonnet, UNIFE:

Editorial Universitaria, pp. 427-462. Disponible en: <<http://editorial.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2015/03/Pr%C3%A1cticas-pedag%C3%B3gicas-y-pol%C3%ADticas-educativas.-Investigaciones-en-el-territorio-bonaerense-UNIFE-2015.pdf>> [consulta: 29 de septiembre de 2017].

Subirats, Joan

2002 «Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clado044535.pdf>> [consulta: 15 de septiembre de 2017].

Tenti Fanfani, Emilio

2007 *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Primera parte

Los dilemas actuales de las políticas sociales

LOS MECANISMOS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS DE SEGMENTACIÓN Y SEGREGACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES URBANAS

Rubén Kaztman

INTRODUCCIÓN

Como estímulo inicial a un intercambio de ideas sobre las políticas sociales, los organizadores del Seminario Nacional «Desigualdades Escolares, Políticas Sociales y Territorio» sugirieron una serie de preguntas. A lo largo de este artículo, iré recuperando algunas, en especial aquellas que han sido para mí objeto de reflexión en el curso de estudios sobre la pobreza, las necesidades básicas y las vulnerabilidades y, en los últimos años, en la exploración de los mecanismos que intervienen en los procesos de segmentación y segregación de las estructuras sociales urbanas.

La idea más general que se desprende de esas experiencias es que la agenda social en las grandes ciudades de América Latina se ha ido desplazando sobre tres ejes. Uno de ellos lo constituyen las acciones que buscan mejorar las condiciones de vida de los pobres elevando los niveles de satisfacción de sus necesidades básicas. Una parte importante de esas acciones apunta a romper eslabones cruciales en el funcionamiento de los mecanismos que intervienen en la reproducción de la pobreza y la exclusión social entre una generación y la siguiente.

El segundo eje comprende las intervenciones que buscan modificar las arquitecturas nacionales de bienestar ajustándolas a los cambios que se

producen en las configuraciones de riesgo de la población. Si bien esos ajustes suelen mejorar la situación de todos los hogares de bajos recursos, el impacto de estas políticas es particularmente marcado en los hogares vulnerables, esto es, en aquellos que sin ser pobres presentan configuraciones de riesgo que, de no ser contrarrestadas por prestaciones públicas específicas, los expondrían a caer en la pobreza.

El tercer eje corresponde a políticas públicas que procuran desmontar procesos de segmentación y segregación en las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar, procesos que se conciben como factores determinantes de la ampliación de las desigualdades urbanas. Aunque también en este caso la des-segmentación del acceso a las fuentes de bienestar favorece a toda la sociedad, algunos actores sociales se constituyen en beneficiarios principales: las clases medias urbanas emergentes, en particular, aquellas que residen en ciudades afectadas por una fuerte mercantilización de los servicios y para quienes el uso de servicios privados en distintos ámbitos de la acción social –como educación y salud–, pero también en transporte, en seguridad social y en la defensa contra la delincuencia, se ha instalado como plataforma para el montaje de los estilos de vida dominantes.

En el paisaje de las políticas públicas de los países de la región, las iniciativas para erradicar la pobreza, para modificar la arquitectura de bien-

estar y para minimizar la incidencia de segregaciones y segmentaciones en la producción y consolidación de desigualdades sociales suelen presentarse como capas superpuestas con variados niveles de articulación. Es en ese escenario de superposiciones y enlaces donde se producen procesos continuos de cambio en el peso relativo de los conjuntos de problemas sociales que se aglomeran alrededor de uno u otro de los tres ejes primarios descritos.

¿A qué obedecen los cambios en la orientación de la acción pública hacia uno u otro de estos ejes? A mi entender, el factor principal que incide en las prioridades que establecen los gobiernos es la gravedad relativa de las tensiones estructurales que las autoridades atribuyen a cada una de las problemáticas sociales centrales. *Tensiones estructurales* refiere a focos de malestar en la población que pueden tener su fuente en privaciones absolutas ligadas a la insatisfacción de necesidades básicas, en la falta de cobertura de riesgos de salud, en el desempleo, en las protecciones para la vejez, etc., pero también en sentimientos de privación relativa, que son activados cuando distintos segmentos de la población toman conciencia de los efectos que tienen las diferencias en la calidad de servicios segmentados sobre sus perspectivas de bienestar.

Los gobiernos ponderan la gravedad relativa de esas tensiones estructurales tomando en cuenta la fuerza y la visibilidad de la voz de los grupos más organizados, así como las resonancias políticas de sus demandas. Un ejemplo quizás clarifique esta afirmación. Según mi perspectiva, en el gobierno que la presidenta Michelle Bachelet iniciara en el año 2014, el foco de la política social chilena se desplazó hacia el tercero de estos ejes. Ese deslizamiento se reflejó en las prioridades asignadas en la agenda social a propuestas y medidas que atacan de lleno la segregación educativa. Parece razonable asumir que tal giro responde, en parte, al éxito de políticas previas, que se manifiesta en la reducción de los índices de pobreza y en el aumento de la cobertura de servicios básicos. Pero también responde a la capacidad que tuvieron los estudiantes universitarios para articular y poner en las calles las demandas para desactivar la segmentación educativa, para constituirse en actores centrales en los medios de comunicación, y para imponer, por esas vías, algunos de los contenidos medulares de la nueva agenda nacional.

LAS SEGMENTACIONES EDUCATIVAS

A continuación profundizaré en el significado de las tensiones estructurales vinculadas a las segmentaciones urbanas, en particular, las segmentaciones educativas. Estas se caracterizan por la confluencia de dos procesos: el crecimiento de la heterogeneidad en la composición social entre centros de enseñanza y el incremento de la homogeneidad en la composición social en cada establecimiento. Sus consecuencias se traducen en diferencias en la calidad de las prestaciones así como en la frecuencia y en la intensidad de las oportunidades de interacción entre alumnos de distintos sectores sociales.

Los países latinoamericanos muestran variaciones significativas en el grado de mercantilización de la educación. Esas diferencias se pueden observar a través de, al menos, tres dimensiones: el peso relativo de la matrícula privada en el total de la matrícula educativa; las diferencias en los rendimientos asociados a la enseñanza pública gratuita y a la privada paga; y en el nivel de homogeneidad en la composición social del estudiantado en los centros educativos administrados de una u otra forma (Pereyra, 2008).

Pero más allá de las posibles diferencias, todas esas dimensiones muestran en las últimas cuatro décadas una evolución similar: aumenta el peso relativo de los servicios privados, se amplían las diferencias en la calidad de los servicios a favor de los privados, aumenta el nivel de homogeneidad en la composición social de los usuarios de esos servicios y, como en el caso de las universidades públicas en Chile desde el año 1973, en algunos países desaparecen espacios de acceso gratuito a fuentes importantes de capital humano.

El reconocimiento de estas tendencias permite afirmar que bajo las actuales circunstancias, y con independencia de la importancia que haya tenido la educación pública en la formación de las clases medias de cada país –como fueron, entre otros, los casos de Argentina y Uruguay–, las perspectivas de acceso a los circuitos principales de la sociedad se vinculan básicamente con oportunidades de acceso a la educación privada.

Las tendencias mencionadas implican que, más allá de las inclinaciones tradicionales de las clases altas latinoamericanas a aislar a sus niños

en establecimientos privados de enseñanza, estamos asistiendo a procesos por los cuales fracciones importantes de los sectores medios abandonan la educación pública.

¿A qué se debe esta deserción? La hipótesis más razonable sobre las causas del abandono de la enseñanza pública se ajusta a las que dan los mismos padres cuando explican sus preferencias por la enseñanza privada: la percepción generalizada de un deterioro relativo en la calidad de la enseñanza pública.

Por detrás de ese deterioro asoma la incapacidad de los gobiernos para conciliar demandas de calidad y cobertura en la enseñanza pública. Se trata, por un lado, de la formación de habilidades para la comprensión y manejo de innovaciones tecnológicas que penetran todos los ámbitos de la actividad humana y que exigen una revolución pedagógica en la calidad educativa. Y, por otro lado, de ineludibles expectativas sociales por la universalización de la enseñanza preescolar y primaria así como por la expansión de la obligatoriedad de la enseñanza media, que se traducen en aumentos constantes en la cobertura.

Cuando se observan los esfuerzos de los gobiernos de la región en perspectiva, en la gran mayoría de los casos impresiona la falta de éxito en mantener sincronizados los objetivos de calidad y cobertura en la educación pública. Ante esa realidad, muchos de los padres que disponían de los recursos necesarios buscaron ubicar a sus hijos en establecimientos privados pagos.

FACTORES MACROSOCIALES

Cabe señalar, sin embargo, significativas variaciones en la intensidad con que se manifiestan estas tendencias en los países de la región. A mi juicio, tales diferencias se pueden atribuir fundamentalmente a tres rasgos nacionales: la naturaleza de las matrices socioculturales, el nivel de pobreza y de desigualdad en la distribución de la riqueza, y el nivel de urbanización.

El carácter de las matrices socioculturales nacionales se refiere al tono más jerárquico o más igualitario de las relaciones entre las clases. Cuanto más jerárquico es el tono de esos vínculos, menor es la disposición de los

estratos medios a compartir con las clases populares los mismos ámbitos de enseñanza. Otro factor cultural significativo parece estar operando en áreas urbanas que reciben contingentes masivos de población proveniente de regiones (dentro y fuera del país) pobres y con bajo desarrollo social. En esos casos, es posible que la germinación en los sectores medios urbanos de actitudes contrarias a compartir los mismos servicios con los migrantes se vincule también a diferencias de hábitos y orientaciones así como a imágenes estigmatizadas construidas alrededor de esas diferencias. El reconocimiento de estos mecanismos amplía la comprensión de los desafíos que plantea la construcción colectiva de patrones de convivencia en la desigualdad, la profundidad de las barreras que enfrenta la asimilación de migrantes internos e internacionales, así como las resistencias de los sectores medios a conceder la plenitud de sus derechos ciudadanos a los nuevos urbanos.

El conocimiento de los niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución de la riqueza ayuda a comprender las diferencias de recursos de los hogares para acceder a la educación privada. Desde esta perspectiva, cabe esperar que la segmentación educativa sea mayor en los países más desiguales.

A su vez, el nivel de urbanización suele ampliar el margen de elección de los hogares entre alternativas educativas por, al menos, dos vías. Una, porque con la expansión de las ciudades también aumenta el número de hogares que en un mismo territorio cuenta con capacidad de pago, lo que estimularía la oferta de educación privada. Otra, porque el aumento de la densidad de población en un mismo territorio debilita el tipo de sanciones informales que desalientan la deserción de las instituciones comunes, sanciones que suelen ser más efectivas en pueblos y ciudades pequeñas donde la convivencia cotidiana está impregnada por la cercanía de los contactos.

FACTORES MICROSOCIALES

Los mecanismos microsociales, más allá de los factores contextuales anteriormente considerados, ayudan a entender las diferencias entre hogares en un mismo contexto social.

A este nivel, los trasiegos de estudiantes del sector público gratuito al privado pago son determinados principalmente por decisiones de los padres en las que influyen tanto la disponibilidad de recursos para financiar la escolaridad como los incentivos para invertir esos recursos en la educación privada.

Parece razonable sostener que el principal incentivo de los padres para seleccionar establecimientos de enseñanza es optimizar la inversión en capital humano buscando asegurar la calidad de los conocimientos adquiridos. Es preciso mencionar también que, en la medida en que los padres que orientan su elección por este criterio se concentran en los mismos centros de enseñanza, las motivaciones individuales configuran una especie de profecía autocumplida en la que se eslabonan dos procesos. Uno de ellos relacionado con el hecho de que los alumnos cuyos padres dan preferencia a la calidad de la enseñanza y a los gastos educativos suelen ser portadores de mayor capital cultural. El otro apunta a que la concentración de alumnos con mayor capital cultural fortalece el *efecto pares* en el desarrollo de habilidades cognitivas.

Un segundo incentivo para la elección de establecimientos educativos nace de la evaluación que hacen los padres acerca de sus potenciales relativos como semilleros de capital social. Esto es, más allá de la calidad de las prestaciones ofrecidas y de las gratificaciones simbólicas que se obtienen a través de la participación en instituciones de estatus social reconocido, el atractivo de algunos establecimientos educativos privados puede estar arraigado en cálculos muy precisos acerca de su utilidad práctica como fuente de capital social.

Los padres no ignoran que el nivel socioeconómico medio de los estudiantes de una institución tiene una relación directa con el valor de las redes que allí se conforman como fuentes de información y contactos para la futura inserción laboral y social de sus hijos. Tampoco desconocen que esas redes pueden operar además como estímulos importantes para que los muchachos se planteen metas educativas ambiciosas.

Un tercer incentivo en la elección de establecimientos se vincula con la adquisición de capital simbólico. El ordenamiento de escuelas y colegios en la imagen pública responde a patrones de prestigio social enraizados en los sistemas de estratificación locales. La búsqueda de distinción social

a través de la adquisición de símbolos de estatus puede formar parte del complejo de motivaciones para la matriculación en determinados establecimientos. En algunos casos, la matriculación de hijos en ciertos colegios puede ser percibido como una forma de acreditar la legitimidad de un ascenso social reciente y como un sello de ruptura con estilos de vida prevalecientes en la clase de origen. También es frecuente que la búsqueda de apropiación de esos símbolos estimule la formación y permanencia de asociaciones de exalumnos.

Un cuarto incentivo para la matriculación en colegios particulares tiene que ver con la preocupación de los padres por el clima de seguridad en los lugares de enseñanza. Esa inquietud es directamente proporcional al contenido negativo que asigna el imaginario colectivo a los patrones de comportamiento de los estudiantes de hogares de bajos recursos, que son justamente quienes alimentan la expansión de la cobertura en la educación pública.

La consideración cuidadosa de los incentivos que mueven a los padres a seleccionar establecimientos privados tiene claras ventajas para los gestores de esos establecimientos en la competencia del mercado educativo. Por un lado, porque les permite incidir sobre la composición social de su alumnado, facilitándoles con ello tanto el proceso de enseñanza como el mantenimiento de estándares de calidad. Por otro, porque les permite consolidar su potencial como fuente de capital social, esto es de información y contactos útiles para el aprovechamiento tanto de oportunidades académicas como laborales posteriores. La explotación de estas ventajas activa una sinergia crecientemente segmentadora.

EFFECTOS DE LA DESERCIÓN DE LOS ESTRATOS MEDIOS URBANOS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Ahora bien, más allá del hecho objetivo de la reducción de las oportunidades de interacción entre niños y adolescentes en un mismo ámbito educativo, ¿qué otras consecuencias socialmente significativas pueden atribuirse a la segmentación de la enseñanza?

Mencionaré brevemente solo aquellas que considero más importantes. La primera tiene que ver con la educación como espacio potencial

de aprendizaje de la convivencia en la desigualdad y en la diferencia. La relevancia de dicho espacio en las etapas prelaborales del ciclo de vida adquiere significación cuando se reconoce que las ciudades latinoamericanas están sufriendo una progresiva reducción de espacios en otros servicios, en los lugares de trabajo y en los lugares de residencia, donde el tono y la intensidad de las interacciones interclase abren oportunidades para ese aprendizaje.

En estrecha relación con el punto anterior, la segunda consecuencia relevante de la segmentación educativa es la disminución de las oportunidades de exposición a problemas comunes en las escuelas y colegios. De manera similar a lo que ocurre con el abandono de otros servicios públicos, el distanciamiento de amplios sectores de las clases medias urbanas con respecto a las dificultades que enfrenta la educación pública para cumplir su tarea debilita su interés en invertir tiempo y esfuerzos en el desarrollo y la mejora de la calidad de esos servicios. También en este caso se hace más frágil el compromiso fiscal de las clases medias con el mantenimiento y fortalecimiento de los bienes públicos, lo que finalmente incide en la calidad de los patrones de convivencia y del tejido social de la ciudad.

La reducción de oportunidades de interactuar y de compartir problemas comunes con desiguales traba el desarrollo de ciertos contenidos mentales en las clases medias. Entre esos contenidos mentales figura la capacidad de empatía, los sentimientos de responsabilidad moral hacia las condiciones de vida de los sectores populares y el interés por conocer sus códigos de comunicación y sus virtudes intrínsecas. Una consecuencia del agotamiento de esos contenidos es el debilitamiento de la intolerancia a la desigualdad, de la disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas o del apoyo a políticos comprometidos con avances en la equidad y con el mantenimiento de la calidad de los servicios de cobertura universal.

Por último, quiero incorporar algunas conjeturas sobre cómo afectan los procesos de segmentación en los servicios destinados a las clases medias emergentes en la ciudad. Análisis empíricos de las tendencias de progreso material de distintas categorías socioeconómicas en las grandes ciudades latinoamericanas apuntan a que en las dos últimas décadas se produjo un crecimiento significativo del peso de sectores medios emer-

gentes. Estos sectores se desplazan con rapidez hacia el centro del escenario urbano elevando su influencia potencial en las dinámicas sociopolíticas nacionales.

CONJETURA ACERCA DEL IMPACTO DE LAS SEGMENTACIONES URBANAS EN LAS CLASES MEDIAS EMERGENTES

Mi conjetura es que las orientaciones colectivas de las clases medias emergentes son particularmente afectadas por las tensiones estructurales asociadas a las segmentaciones, no solo en los servicios sino también en los espacios residenciales. A ese impacto contribuirían, al menos, dos factores.

El primero alude al hecho de que en la gran mayoría de las ciudades el uso de los servicios privados ya forma parte de los estilos de vida de los sectores medios consolidados. Los actuales adultos mayores que pasaron la mayor parte de sus vidas en las grandes ciudades de América Latina pueden fácilmente calibrar la profundidad de esta transformación comparando los modelos de estilos de vida y las expectativas relativas al acceso a los tipos de servicios que dominaban el imaginario de los sectores medios urbanos en la región hace alrededor de medio siglo con los que prevalecen en la actualidad. En ambas experiencias se produjeron aumentos masivos de sectores medios, pero en escenarios socioeconómicos sustancialmente distintos.

En los llamados *treinta gloriosos* (Fourastié, 1979) la movilidad social ascendente se produjo en el marco de procesos de sustitución de importaciones y en un contexto caracterizado por la hegemonía de los servicios públicos en educación, en transporte, en salud y en seguridad. En cambio, el aumento reciente de los sectores medios se despliega en el marco de la globalización y de la expansión de las fronteras de competitividad, y en circunstancias en que las prestaciones privadas ya están instaladas como dimensiones medulares de nuestra actividad social, alimentando y modelando las aspiraciones de los sectores medios emergentes.

Un segundo factor apunta a señales de insatisfacción de esos sectores medios emergentes respecto a los modelos segmentados de servicios.

Esas señales se desprenden de movilizaciones recientes en grandes ciudades de la región.

El despliegue de las segmentaciones y de su transmisión entre distintas esferas de la acción social –por ejemplo, entre la segregación territorial y la segmentación en la educación, en la salud, en el transporte o en la seguridad pública– es un fenómeno que sedimenta con lentitud, lo que entorpece el reconocimiento de sus efectos sobre el acceso al bienestar.

Pese a las dificultades para visualizar las consecuencias de las segmentaciones en las perspectivas de vida, los sectores medios emergentes no pueden eludir una progresiva toma de conciencia sobre los costos fijos del modelo segmentado de servicios, sobre la estrecha relación entre los precios de acceso y la calidad de esos servicios, incluyendo su utilidad como fuentes potenciales de activos. En suma, sobre las incertidumbres y riesgos que generan las prestaciones privadas en los presupuestos familiares. Tal como parece derivarse, al menos, de la experiencia reciente en Chile, esas comprensiones pueden plantear fuertes cuestionamientos al tipo de contrato fiscal vigente en los sectores medios y los sectores altos.

COMENTARIO FINAL

Intentaré aterrizar estas reflexiones sobre las desigualdades territoriales en tres puntos que considero significativos. El primero, para señalar la importancia de monitorear los cambios en la composición social en los establecimientos educativos privados y públicos en distintas ciudades del país, en el peso relativo de la enseñanza privada en el total de la matrícula así como en las diferencias en los resultados académicos entre ambos tipos.

El segundo, subrayar el hecho de que, dado el carácter eminentemente territorial del reclutamiento de la educación primaria y la preferencia que muestran los hogares de menores recursos por el uso de servicios cercanos a sus residencias, la localización barrial de las escuelas implica una alta probabilidad de que estas absorban los efectos disruptivos de la segregación residencial.

El último punto parte del reconocimiento de que las políticas sociales en la región han actuado principalmente a la retaguardia de los problemas

como parches ante heridas ya abiertas. La identificación de una asociación entre niveles de urbanización y la mercantilización de los servicios educativos ayudaría a amortiguar esta tendencia al *remiendo*, en la medida que podría permitir ubicar puntos de inflexión en el crecimiento de las ciudades en los que intervenciones oportunas podrían prevenir la activación de procesos de segmentación educativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Fourastié, Jean
1979 *Les Trente Glorieuses. Ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, París, Fayard.
- Pereyra, Ana
2008 «La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública versus la educación privada», en *Perfiles educativos*, vol. 30, n° 120, pp. 132-146. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v30n120/v30n120a8.pdf>> [consulta: 3 de octubre de 2017].

LOS DESAFÍOS EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Laura Golbert

En este trabajo propongo analizar los desafíos en los próximos años en el campo de políticas sociales en América Latina, tanto en el plano del debate académico como en el de la gestión.

Las preocupaciones respecto a la cuestión se centran en torno a los problemas generados por las distancias o disparidades sociales y económicas que surcan la estructura social de los países de la región. América Latina fue calificada como la región más desigual del continente, por lo que plantearse una estrategia para reducir o atenuar estas diferencias no es tarea fácil.

El propio concepto de igualdad, cuáles son sus orígenes, es materia de una compleja discusión entre los representantes de diversas corrientes filosóficas. Aquí solo me referiré a las brechas o distancias existentes en distintos campos de lo social.

Más allá del debate conceptual, la implementación de políticas para reducir brechas presenta en la actualidad dificultades que no estuvieron presentes en las décadas pasadas, cuando la preocupación central era la lucha contra la pobreza.

En la década del ochenta y, sobre todo, en los años noventa, la implementación de innumerables programas focalizados suscitó una acalorada discusión entre quienes los defendían y quienes los combatíamos por estar a favor de estrategias universalistas. Los argumentos que sos-

tenían uno y otro abordaje han sido reiteradamente presentados. Luego de varios años de discusión, hoy se ha logrado un amplio consenso que sintetiza ambas posturas: en ciertas circunstancias y con poblaciones de determinadas características, es aconsejable aplicar políticas focalizadas para que se haga efectivo el acceso a bienes y servicios públicos del conjunto de la población.

A comienzos del siglo XXI, el gran tema de moda era los programas de transferencia de ingresos condicionados que se implementaron en la mayoría de los países de América Latina. En sus comienzos, parecía que estos programas eran la solución para abatir la pobreza con un bajo costo presupuestario. Pero al corto tiempo comenzaron a escucharse en muchos países de la región fuertes críticas sobre distintos aspectos de estos programas que pusieron en duda su eficacia (Valencia Lomelí, 2008; Golbert y Giacometti, 2008; Draibe, 2009).

Las intervenciones focalizadas y las universalistas tienen un aspecto en común: en ninguno de los dos casos es necesario para su implementación contar con una ingeniería institucional compleja. Sino que, cuando se trata de reducir o atenuar desigualdades, dada su diversidad y complejidad, lo que se requiere es un arsenal de instrumentos, de recursos y de capacidades. Por ejemplo, las brechas en el campo de la salud o de la educación expresan distintos tipos de desigualdades, cuya intensidad o

profundidad no son necesariamente las mismas y que, probablemente, varíen de región en región dentro de un mismo país. De ahí que, a la hora de diseñar estrategias que apuntan a atenuar la desigualdad, hay que conocer la situación específica de cada uno de estos campos, identificar los grupos y las áreas más críticas y medir las disparidades. Por consiguiente, el abordaje y la elección de los instrumentos necesarios para reducir la brecha se deberá adecuar a las particularidades de cada uno de los campos que se pretenda intervenir.

De estas consideraciones se desprende que contar con la decisión y con los recursos presupuestarios y humanos para diseñar e implementar acciones de corto y mediano plazo tendientes a reducir de las brechas no resulta suficiente. Estas acciones deberán estar a cargo de la autoridad estatal, como representante del bien común. Pero no de cualquier Estado: para que la estrategia sea eficiente, este Estado deberá contar con, al menos, la capacidad de planificar y de coordinar políticas.

La *planificación* es un proceso que parte de un diagnóstico cuya elaboración requiere contar con la información suficiente como para: medir la distancia social, describir la situación de los grupos en condiciones menos ventajosas y su entorno, así como la accesibilidad de estos grupos a los servicios públicos y a los distintos programas sociales. A partir del diagnóstico y teniendo en cuenta que la propuesta de reducción de la desigualdad es una tarea de largo aliento, el siguiente paso es establecer los objetivos a alcanzar en el presente y en el mediano y largo plazo.

Habida cuenta de que la desigualdad es un fenómeno complejo, la *capacidad de coordinar políticas* es crucial: cuando se habla de brechas educativas o de salud se alude a un número importante de variables. En el caso de la educación, por ejemplo, la propuesta de reducción de las brechas no se puede limitar a aumentar la oferta pública de establecimientos o a mejorar la calidad de la enseñanza, sino que debe incluir cuestiones que van desde la locación de la escuela hasta el ambiente social y familiar en el que está inserto el niño; esto demanda un arsenal muy amplio de instrumentos y de saberes expertos. La coordinación entre los distintos ámbitos ministeriales resulta, por lo tanto, imprescindible. Pero también hay que coordinar con los gobiernos provinciales y municipales así como con los distintos actores del sector privado involucrados de una u otra forma.

¿Cuál es la situación en nuestro país? En la Argentina, si bien en la última década hubo avances significativos en el campo de las políticas sociales, aún subsisten brechas importantes tanto en el campo de las relaciones laborales como en salud, educación y vivienda. En 2015, el 35 por ciento de los trabajadores asalariados estaba fuera del mercado formal del trabajo. En el campo educativo siguen subsistiendo dos graves problemas: el desgranamiento de los jóvenes en el nivel medio y la repitencia. En 2010, el 37 por ciento de los jóvenes no había terminado sus estudios secundarios. Si se tiene en cuenta la incidencia de la pobreza en este indicador, resulta que entre el 30 por ciento más pobre este porcentaje aumenta casi 20 puntos porcentuales, alcanzando el 55 por ciento entre los jóvenes de ese estrato social. El abandono temprano afecta de manera diferente en las distintas regiones del país: mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 66 por ciento de los alumnos que ingresaron culminaron con su ciclo lectivo, en las provincias Corrientes, Misiones y Santiago del Estero solo lo hizo el 27,8 por ciento (Roca, Golbert y Lanari, 2012: 163).

La mortalidad infantil –uno de los indicadores más sensibles del campo de la salud– se redujo notablemente en estos últimos años. Mientras que en el año 2001 la tasa del país ascendía al 16,3 por mil, en el 2011 era de 11,8 por mil. De todas maneras, subsiste una importante diferencia entre las distintas regiones del país: mientras en Formosa mueren 21,2 niños menores de un año cada mil nacidos vivos, este número desciende a 11,7 en Buenos Aires y a 7,1 en Tierra del Fuego.¹

En cuanto a vivienda, hay provincias como Formosa, Chaco y Santiago del Estero donde, según señala el último censo, más del 40 por ciento de las familias están alojadas en viviendas precarias, mientras que en otras, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Cruz, menos del 10 por ciento de las familias habita este tipo de viviendas (ibíd.: 174).

Ante este panorama cabe preguntarse si el Estado argentino posee las capacidades necesarias para encarar acciones que permitan reducir estas brechas o si, por el contrario, se enfrenta con barreras que obstaculizan el logro de este propósito. Me referiré a dos de las dificultades más serias, las cuales son conocidas por todos aquellos que trabajamos en el campo de las políticas públicas.

La primera es el *acceso a la información* pública, obstáculo que conspira contra la posibilidad de medir la intensidad de las brechas y, por lo tanto, de elaborar un diagnóstico preciso. Esta dificultad no se les presenta solo a los ciudadanos de a pie que quieren acceder a información pública, sino que, muchas veces, la sufren también los propios funcionarios estatales. A los problemas de acceso se suma la baja credibilidad de la información pública, consecuencia de malas decisiones políticas, como fue la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec).

La dificultad de *coordinación de políticas* es el segundo de los grandes escollos que me interesa señalar. A lo largo de los últimos años, han sido pocas las veces que se ha logrado concretar esta coordinación entre los distintos ministerios y entre los distintos niveles gubernamentales, pese a la creación de innumerables consejos nacionales y federales, que existen entre los distintos ámbitos de las políticas sociales. Sin duda, el *sistema federal argentino*, donde conviven gobiernos provinciales de distinto color político y poderío económico, conspira contra los intentos de coordinación de las políticas. A las desigualdades territoriales se suma otro obstáculo: la *fragmentación de los sistemas*, como el de salud y el de educación, que además de ser dispendiosos son fuentes de numerosas inequidades.

Estas dificultades, que revelan la fragilidad institucional del Estado argentino, no solo atentan contra la posibilidad de atenuar las brechas existentes, sino que pueden ser fuente de nuevas inequidades.

Veamos un ejemplo. La sociedad argentina enfrenta un cambio de importancia decisiva para su futuro: el creciente envejecimiento de la población. Este proceso es el resultado de un aumento en la expectativa de vida, consecuencia de los avances en el campo de la salud, y de una caída en la tasa de natalidad. De acuerdo con estimaciones realizadas por el Indec en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la esperanza de vida al nacer era de 72,8 años para los hombres y 78,81 para las mujeres; en 2040 será de 78,44 años y 84,72 años, respectivamente.

Este proceso conlleva un aumento tanto de volumen como de participación del grupo etario de mayores de 65 años en el total de la población. Este segmento poblacional irá cambiando su composición, ganando más relevancia la franja etaria de 75 años y más. Los datos indican que mientras que en el año 2010, había 1.809.531 mayores de 75 años que

representaban el 4,4 por ciento del total de la población, en el 2030 este número ascenderá a un total de 3.000.000 de personas aproximadamente, el 6,1 por ciento de la población, y hacia 2040, constituirán el 7,3 por ciento del total de la población.²

La consecuencia de este fenómeno demográfico conocido como el *envejecimiento del envejecimiento* es el aumento de la dependencia para un colectivo de personas cada vez más amplio, agravado por las crecientes situaciones de discapacidad propias de la edad.

¿Quién se va a hacer cargo de su atención? Hasta hace no mucho, el cuidado de los niños/as, de los enfermos y/o de los más ancianos era una responsabilidad casi exclusiva del ámbito doméstico. La creciente participación de las mujeres en el mercado del trabajo, con la consiguiente dificultad para ocuparse de los cuidados de la población dependiente, y los cambios habidos en la unidad de convivencia –aumento de hogares monoparentales y/o de aquellos compuestos exclusivamente por adultos mayores– indican que es necesario buscar estrategias de intervención públicas y privadas para atender esta creciente demanda de cuidado.

Las personas de altos ingresos pueden recurrir al mercado para que se haga cargo de la atención de sus mayores. En cambio, quienes están en los deciles de ingresos más bajos no cuentan con este recurso. La consecuencia es que es la propia familia, en particular las mujeres, quien debe ocuparse. Como hasta el momento la legislación no prevé ningún tipo de licencia para aquellos que cuidan de sus adultos mayores, estas mujeres deben, en muchos casos, abandonar sus trabajos. Además de la frustración que puede significar para ellas, el retiro del mercado laboral implica la pérdida de un salario y, eventualmente, de los beneficios de la seguridad social, que, muchas veces, tienen un peso significativo en el ingreso familiar, sobre todo en quienes están cerca de la línea de pobreza. Esta caída puede ser evitable con un Estado que ponga en marcha acciones que garanticen de manera gratuita a las personas mayores el acceso a los cuidados necesarios.

Pero no es soplar y hacer botellas. Hay que tomar una serie de decisiones, como cuáles son las cuestiones prioritarias y de dónde provendrán los recursos para su financiamiento, por nombrar solo algunos de los aspectos a tener en cuenta. En otras palabras, hay que planificar y coordinar políticas

entre distintos entes estatales, como el Ministerio de Salud, de Trabajo, de Desarrollo Social y el Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI), entre otros, y no solo para el presente inmediato, sino para un futuro más lejano.

En conclusión, para reducir las desigualdades sociales hoy existentes no basta con tener buenas intenciones, programas bien diseñados o dinero suficiente. Hay que contar con un Estado con recursos, con capacidades para poder llevar a cabo estos programas. Pero ¿cómo lograr un Estado ágil, flexible, informado, transparente, con recursos humanos entrenados, que brinde información precisa y exhaustiva, que encare una estrategia planificada para el mediano plazo y que permita la coordinación de políticas entre los distintos actores involucrados? Obviamente, no es una pregunta fácil de contestar ni las soluciones van a surgir rápidamente. Por eso estaría bien iniciar lo antes posible un amplio debate que no se circunscriba a qué tipo de políticas sociales se deben gestionar, sino que incorpore este interrogante con una perspectiva de mediano y largo plazo.

NOTAS

1. Fuente: Estadísticas Vitales. Información básica - Año 2011, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Secretaría de Políticas Regulación e Institutos, Ministerio de Salud de la Nación, diciembre de 2012. Disponible en: <<http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2016/01/Serie5Nro55.pdf>> [consulta: 24 de agosto de 2018].

2. Fuente: Estimaciones y proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Buenos Aires, Indec, 2010.

BIBLIOGRAFÍA

Draibe, Sonia

2009 «Programas de transferências condicionadas de renda», en Cardoso, Fernando Henrique y Foxley, Alejandro (eds.), *América Latina. Desafíos da democracia e do desenvolvimento. Políticas sociais para além da crise*, Río de Janeiro, Campus.

Golbert, Laura y Giacometti, Claudia

2008 *Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino*, San Pablo-Santiago de Chile, Instituto Fernando Henrique Cardoso-Corporación de Estudios para Latinoamérica. Disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_222_em_06_05_2008_12_59_38.pdf> [consulta: 20 de octubre de 2017].

Roca, Emilia Eugenia; Golbert, Laura y Lanari, María Estela

2012 *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <<http://nulan.mdp.edu.ar/1661/1/01363.pdf>> [consulta: 20 de octubre de 2017].

Valencia Lomelí, Enrique

2008 «Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates», en *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 499-524.

LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Emilio Tenti Fanfani

Las reflexiones que siguen surgen a partir de dos interrogantes relacionados con las políticas sociales *de equidad*: ¿cuáles son las tradiciones académicas? y ¿cuáles son las fortalezas y las debilidades de este campo temático de investigación?

En primer lugar, no analizaré las políticas, sino los estudios de las políticas públicas. En mi opinión, el sectorialismo es una anteojera que no respeta el punto de vista de la totalidad. Y creo que para subsanar estas visiones parciales necesitamos una teoría del Estado. ¿Este es un instrumento de la clase dominante?, ¿el Estado no representa el interés general?, ¿el Estado es otra cosa? Sin una teoría del Estado, es poco probable entender la lógica de las políticas públicas (de educación, de salud, etc.). Asimismo, resulta difícil comprender una política sectorial sin un punto de vista relacional; considerar las políticas en sí mismas no permite entender la particularidad de cada una ni cuáles son las homologías. Esta es la primera cuestión.

Segunda cuestión. Opino que las políticas han sido estudiadas desde arriba. Generalmente, cuando uno estudia política pública mira leyes, planes, programas, interroga a sus productores para conocer sus intenciones, objetivos, etcétera. Es aconsejable ver la política como un proceso de construcción. Para ello, hay que observarla *desde arriba y desde abajo*. Desde abajo, por ejemplo, desde el territorio y las instituciones –las cuales nunca

son meros ejecutores de planes y programas, sino que contribuyen a constituirlos como tales–. Hay que poder articular las dos cosas, evitar reproducir ese dualismo entre lo cualitativo y lo cuantitativo, lo micro y lo macro. Se trata de buscar una teoría social lo suficientemente poderosa que ponga en relación ambas dimensiones, superadora de la suma de la visión de los especialistas en micro, que por lo general privilegian los estudios cualitativos, y las miradas macrosociales, comúnmente basadas en leyes, reglamentos, programas y cantidades (financiamiento, coberturas, etc.) y relaciones entre ellas. Hay que criticar esta división del trabajo porque no favorece a una comprensión integral de los procesos sociales.

Por ejemplo, la idea de incorporar en el análisis de las políticas públicas la dimensión espacial (territorial) y sus efectos es un avance de estos últimos años. Sin embargo, todavía no es habitual en las teorías sociológicas. Lo espacial no se ha desarrollado tanto como la dimensión histórica. El marxismo, el materialismo histórico, introduce la dimensión temporal y de proceso junto con la idea de estructura, pero ¿el espacio? No ocupa un lugar central en la mirada de Émile Durkheim, no está muy presente en Max Weber. Pero sí lo está en las teorías sociológicas contemporáneas; Anthony Giddens (1995) es un sociólogo que trabajó las interacciones sociales que suceden en un espacio micro (la casa, la escuela, la fábrica, la dimensión espacial de las instituciones y la territorial más amplia, como

el barrio, el municipio, la provincia, etcétera). Existen elementos de la teoría sociológica que se pueden aprovechar y que hay que incorporar a los análisis, tal como se ha comenzado a hacer constituyendo un logro de los últimos años.

Hay una tendencia a ver la política social como *opus operantum*, como obra hecha, como algo ya hecho, no como *opus operandi*, es decir, como construcción social. Cuando se estudian las políticas y los programas se revisan los objetivos, los instrumentos, el financiamiento, las estrategias y sus efectos o impactos. Pero también es importante comprender cómo se producen las políticas, no solo en los centros de decisión ministeriales, sino también en el territorio y en las instituciones. Es allí donde *se terminan* de hacer las políticas (Tenti Fanfani, 2009). No son el resultado de un simple proceso de decisión que ocurre en un momento determinado del tiempo. Si se mira su construcción como un proceso, se puede analizar cuáles fueron los actores, los intereses, las relaciones de fuerza, las políticas alternativas que se dejaron de lado, en los diversos niveles de diseño y ejecución, desde el central hasta el local e institucional, pasando por los niveles intermedios. Entonces podrá observarse que hay una pluralidad de protagonistas de las políticas públicas, con intereses y recursos diferentes. Se podrá analizar las negociaciones y las alianzas entre actores estatales y no estatales (partidos, sindicatos, Iglesia, corporaciones profesionales, organismos internacionales, etc.), los cuales también actúan en el interior del Estado, en las comisiones, consejos consultivos, mesas de negociación. Si el analista solo mira el desenlace, pierde de vista la lucha que hubo antes, todas las alternativas que quedaron en el camino. Cuando se decide algo, se elige entre varias vías posibles, distintas alternativas quedan perdidas en la historia. Eso sucede, en general, en el análisis social. Por eso es importante reconstruir la lógica de la génesis, hay que recuperar un concepto muy productivo, el de *campo de las políticas públicas*. Es en ese espacio social particular donde se pueden estudiar todos los factores que intervienen en el proceso de construcción de una política (Bourdieu, 1981).

El Estado no es un *actor singular*, sino una institución compleja que tiene dos manos, al menos en las sociedades complejas y democráticas: la mano izquierda y la mano derecha (Lumi, Golbert y Tenti Fanfani, 1992).

Hay progresistas y hay conservadores en el interior mismo de la mayoría de los Estados capitalistas. En forma un tanto esquemática, los ministerios y reparticiones que *distribuyen* (bienes o servicios) son por lo general más progresistas que el Ministerio de Hacienda o de Economía. Estos tienden a ser más *ajustadores* y a limitar el gasto público y, por lo tanto, son menos *distributivos*. El Ministerio de Salud, el de Desarrollo Social y el de Educación están objetivamente interesados en incrementar el gasto, no solo por «convicción y principios», sino porque su poder depende, entre otras cosas, del volumen del presupuesto disponible. Por lo tanto, podría decirse que los ministros y las burocracias «sociales» no están en esas áreas porque son «progresistas», sino que son progresistas, en parte, porque están objetivamente situados en esas instituciones públicas.

En consecuencia, quien estudia las políticas públicas debe tener en cuenta que el Estado no es un espacio monolítico, un *sujeto que hace y deshace* (solemos decir: «el Estado decidió», «el Estado quiere que...», etc.), sino que existen luchas en su interior, tensiones y conflictos que explican mucho de lo que sucede en el campo de las políticas públicas (Bourdieu, 2012).

Esta perspectiva de análisis no es la más frecuente en las investigaciones sobre políticas públicas, en especial en esas que se califican como *investigaciones evaluativas*. Sin embargo, incluso en este tipo de estudios muchas veces se presentan conflictos de intereses, en la medida que quienes financian las evaluaciones son parte en el asunto que se evalúa. Este tipo de cuestiones deberían discutirse en el campo de los especialistas en políticas públicas, pues tengo la impresión de que, pese al volumen (y costo) de las evaluaciones, estas no han aportado mucho a la comprensión de los verdaderos problemas de ese objeto frecuentemente mal definido que es una *política pública*.

Cuando se evalúan los avances de las políticas *de equidad* se presenta la cuestión de la multidimensionalidad de las desigualdades sociales. Al respecto, considero que ha habido un predominio del análisis de las denominadas *variables duras*. Por ejemplo, en el campo de la educación se suele estudiar la relación que existe entre la posición que tienen los individuos y sus familias en la estructura social y los aprendizajes efecti-

vamente alcanzados. Pero hay otros factores que creo que han sido descuidados, por ejemplo, el peso de las estructuras y dinámicas de familia. En mi opinión, es muy importante hacer una sociología de la familia, para entender cómo se reproducen las relaciones de poder y de dominación de la sociedad. La familia es el primer espacio donde se replican las desigualdades sociales (Savidan, 2007). Y una eventual *política de la familia* plantea problemas de diversos tipos, incluso éticos (¿hasta dónde es posible y legítimo intervenir en algo tan aparentemente *privado*?). En una investigación que hicimos en el pasado,¹ aparecía la existencia de asociaciones entre problemas de disciplina, aprendizaje y ausentismo escolar de los chicos en función de la estructura de familia. Por ejemplo, los datos mostraban que la presencia de una figura masculina en el hogar (padre o compañero de la madre) era un factor asociado con la ocurrencia de los problemas escolares mencionados. Es preciso ser muy cuidadoso con las interpretaciones, caso contrario se corre el riesgo de llegar a conclusiones apresuradas y «conservadoras». Esto puede suceder cuando hay una inclinación a valorar las familias tradicionales contra las nuevas configuraciones familiares, las cuales tienden a ser cada vez más frecuentes en la mayoría de las sociedades contemporáneas.

También es preciso estudiar con mucho cuidado el peso de factores culturales en el desempeño escolar, tales como la identidad religiosa de los hogares o su pertenencia étnica. Es muy frecuente encontrar maestros que afirman que los niños de sectores populares que viven en hogares que adhieren a las nuevas iglesias cristianas tienen mejor rendimiento en la escuela (faltan menos, tienen menos problemas de conducta, aprenden más). Es probable que el estudio de estas *dimensiones* de los procesos sociales deban ocupar un lugar más destacado en las agendas de los investigadores sociales en el futuro inmediato.

Cuando se discuten las potencialidades de las políticas sociales, el sociólogo debe ser consciente de que los procesos de reproducción de desigualdades obedecen no solo a intencionalidades sino también a mecanismos complejos sobre los cuales no siempre es posible intervenir de forma inmediata. Estos no se pueden desconocer si se quiere abrir el camino a nuevas y eficaces políticas de igualdad social. Es preciso recordar que existe una especie de tendencia de muchos intelectuales «progresistas» a

pronunciar discursos sobre el *sujeto*, su *autonomía* y *libertad* que terminan por responsabilizar a las víctimas de aquello que les sucede. En estas perspectivas (propias de cierta socialdemocracia europea), parecen haber desaparecido, tal como afirma el francés Didier Eribon (2015), las ideas de determinismo social, dominación, opresión, conflicto de clase y de luchas sociales. Desde este punto de vista *light* de la *cuestión social* contemporánea, que solo reconoce desigualdades y *discriminaciones*, pero que no ahonda en sus razones estructurales, todo pareciera resolverse apelando a la solidaridad, la construcción de la *cohesión* social, la posibilidad de *vivir juntos*, la *reciprocidad*, la *fraternidad*; esto es, la refundación armoniosa de un mundo de *valores comunes*.

Para imaginar políticas realistas y efectivas de igualdad social no basta con insistir con el discurso que supervalora la educación. Es común afirmar (desde la derecha hasta la izquierda, pero más frecuentemente desde la primera) que la educación es la solución para todos los males. Hace años, los pedagogos se enojaban con los sociólogos que mostraban, con argumentos y evidencias, que la expansión y *democratización de la escolaridad* tendía a reproducir las desigualdades sociales. Hoy todos concuerdan en que la democratización de la escuela traslada las diferencias *hacia arriba* en la pirámide escolar. Actualmente, *lo que hace diferencia* es la secundaria completa y, en los países más desarrollados, los estudios superiores o universitarios de calidad. Y el acceso a estos estudios que producen altos rendimientos en términos de ocupación, ingreso y prestigio social son los diplomas de ciertas carreras, otorgados por ciertas instituciones a las que acceden mayoritariamente los hijos de los sectores que ocupan las posiciones más elevadas en el espacio social.

Para tener una medida cabal de la complejidad del desafío que significa construir una sociedad más justa, creo que necesitamos fundamentalmente una buena teoría de la estructura social y de su reproducción en el tiempo. En el pasado, se entendía que era la propiedad o no propiedad de los medios de producción el gran factor que explicaba la *forma* de la sociedad y la posición que los individuos y grupos ocupan en ella. Hoy hay otros factores más complejos y se reconoce que existe una pluralidad de capitales (económico, simbólico, político, social,

cultural, informacional, etc.) y que todos ellos mantienen relaciones de interdependencia y terminan por definir la morfología de las sociedades contemporáneas.

Esta teoría de la estructura o del espacio social no solo debe ser capaz de describir *cómo es* la sociedad en la que vivimos. Una buena teoría social también debe proveer indicaciones acerca de las causas de eso que registra, describe y/o mide. Es decir, no basta mostrar que unos tienen más y otros tienen menos (de alguna especie de capital), cómo han evolucionado en el tiempo esas distribuciones, cómo se distribuye en territorios determinados o entre etnias, géneros, edades, etc. Es preciso encontrar una explicación acerca de los factores que producen las desigualdades. Una teoría necesita explicar que entre los ricos y los pobres debe haber una relación funcional. Ese era el papel de conceptos tales como: *explotación, dominación, alienación, lucha de clases*, etc. Hoy estos términos parecieran haber desaparecido del lenguaje del análisis social (Mauger, 2013). En cierta medida, han sido reemplazados por el par *inclusión/exclusión*, y en cierta medida por *discriminación*. Pero estos, a la postre, son pobres conceptos que no parecieran captar el núcleo duro de la reproducción de las desigualdades y la dominación social.

Es una tarea nuestra como intelectuales conocer mejor estos procesos de reproducción de la desigualdad. Creo que el conocimiento es una condición necesaria para la intervención social efectiva. No alcanza la condena moral ni la denuncia moralizante del sufrimiento social. El especialista no tiene ningún privilegio especial para indicar a los demás qué es lo que hay que hacer. Esta es una cuestión de política y de ciudadanía, no de expertos. El intelectual solo puede ayudar a otros a entender mejor esa porción del mundo que él se ha dedicado a estudiar con las armas de la ciencia y la investigación social.

Los académicos e investigadores argentinos no disponemos de un conocimiento profundo de los mecanismos, dispositivos y lógicas de la producción y reproducción de las desigualdades. Estos son procesos complejos. A modo de ejemplo, recordé el tema de la familia porque todo empieza allí. Es en esa institución donde se generan las aspiraciones, las expectativas, los gustos, los proyectos, las inclinaciones, las preferencias, etc., de las nuevas generaciones.

Por otra parte, dudo de que la sociedad argentina quiera una sociedad igualitaria, aunque todo el mundo lo diga. No todos pensamos la igualdad en los mismos términos. Para unos, por ejemplo, se trata de igualdad de oportunidades, es decir, en la sociedad hay algunas posiciones privilegiadas, por lo tanto lo que hay que hacer es darle a todo el mundo la misma oportunidad de llegar a ellas. Pero esas posiciones siguen siendo las mismas. Lo que importa es que todos puedan competir por esos *premios* sociales, que dejan así de ser privilegios para convertirse en recompensas que reciben quienes han tenido el mérito de lograrlas (Dubet, 2014). En muchos casos, la igualdad de oportunidades sirve para legitimar desigualdades. Por lo tanto, no es lo mismo igualdad de oportunidades que igualdad de posiciones.

Muchos de nosotros caemos en el error de usar en el campo de la academia y la investigación el mismo lenguaje de quienes hacen política social. Frecuentemente, hablamos utilizando los mismos términos (*calidad de la educación, evaluación, eficiencia, impacto*, etc.). El investigador social, si quiere producir visiones no comunes, debe usar otro lenguaje. Nosotros, no por nuestras cualidades intrínsecas, sino por la posición que ocupamos en la sociedad, estamos liberados de las urgencias de la práctica política (este no es el caso de los burócratas y técnicos de los ministerios), estamos en la academia, que tiene otros ritmos y tiempos. Nosotros, por ejemplo, no vamos a la escuela *a hacerla* como los maestros y directores, sino que vamos (cuando vamos...) a estudiarla, a investigarla, para comprenderla mejor. Para ello, empleamos instrumentos más o menos codificados de observación (la entrevista estructurada, semiestructurada, no dirigida, el *focus group*, la muestra representativa, la encuesta, el cuestionario, etc.). Y también usamos nuestro propio lenguaje (eso es la teoría). Si el investigador emplea el mismo lenguaje de quien hace la política educativa, pues no verá nada distinto, será poco probable que produzca un *valor agregado* en términos de conocimiento. El investigador debe usar el lenguaje codificado de su disciplina para poder disponer de una mirada distinta de la de quien está ahí en acción. Esta es su contribución específica: enriquecer la mirada ciudadana acerca de la complejidad y multidimensionalidad de la cuestión social contemporánea.

NOTAS

1. En 2004 realizamos el informe técnico «Estrategias educativas de los pobres. La escolarización de los más pobres: problemas y políticas», presentado al Dr. José Nun, coordinador del programa de investigación sobre «Estrategias de crianza en hogares por debajo de la línea de la pobreza» (Unsam/Unicef Argentina). Colaboraron con la sistematización, procesamiento y presentación de información estadística Cora Steinberg y Guillermo Zuccoli.

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, Pierre

1981 *Questions de sociologie*, París, Les Editions de Minuit [trad. cast.: *Cuestiones de sociología*, Madrid, Akal, 2010].

2012 *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, París, Seuil [trad. cast.: *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*, Barcelona, Anagrama].

Dubet, François

2014 *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Eribon, Didier

2015 *Regreso a Reims*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

Giddens, Anthony

1995 *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu.

Lumi, Susana; Golbert, Laura y Tenti Fanfani, Emilio

1992 *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Mauger, Gérard

2013 *Repères pour résister à l'idéologie dominante*, París, Croquant.

Savidan, Patrick

2007 *Repenser l'égalité des chances*, París, Grasset.

Tenti Fanfani, Emilio (coord.)

2009 *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*, Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.oei.es/historico/pdf2/abandono_escolar_politicas_inclusion.pdf> [consulta : 20 de octubre de 2017].

HACIA UNA RECONCEPTUALIZACIÓN DEL ENFOQUE INCLUSIVO EN EDUCACIÓN Y EN LA FORMACIÓN DOCENTE

Ana Pereyra

La presente contribución resume una serie de reflexiones desarrolladas en torno al vínculo entre las bases conceptuales de las políticas públicas de las últimas décadas y las de formación docente.

Vale realizar una puntualización de algunos señalamientos que dan origen a estas reflexiones:

- la ausencia de una teoría del Estado, de la estructura social y de los mecanismos de reproducción de las desigualdades –como la herencia o la estructura familiar– en el análisis de las políticas públicas;
- la consideración de los procesos de lucha en el diseño de las políticas, en lugar de concentrarse solo en las resultantes;
- el crecimiento de la segmentación y segregación educativas en América Latina en las últimas décadas;
- el estudio de la asociación entre niveles de urbanización y la mercantilización de los servicios educativos, a los efectos de ubicar puntos de inflexión en el crecimiento de las ciudades donde intervenciones apropiadas pueden prevenir la activación de procesos de segmentación educativa;
- las dificultades para planificar y coordinar políticas en el marco de una creciente fragmentación de los sistemas de educación y salud;
- la comprensión de la escala a la que apunta la planificación del sis-

tema: la solución de los problemas individuales, los determinantes sociales, los problemas globales.

Lo primero que es preciso enfatizar es que en Argentina la política educativa –al igual que gran parte de las políticas sociales durante el período 2004-2014– se organizó en torno al concepto de *inclusión*. Pensar la inclusión educativa es un modo de pensar la igualdad. La inclusión se entiende habitualmente como poner a un individuo o a un grupo dentro de los límites del todo social, incluir a *ellos* en un *nosotros*. La dimensión subyacente para estimar los niveles de inclusión remite a la evolución de la correspondencia entre los principios de *igualdad* alrededor de los cuales el Estado organiza sus dispositivos institucionales y las representaciones sobre el carácter justo o injusto de esos principios que configuran distintos grupos sociales en contextos históricos específicos.

Al respecto, el siglo XX puede leerse en términos de una tensión entre los partidarios de la asunción colectiva de los riesgos que implica la vida (los promotores y sostenedores del Estado de bienestar) y quienes entendían que esos riesgos había que asumirlos individualmente (los impulsores de programas y políticas de corte neoliberal).

La reducción de las desigualdades sociales se logra entre los años 1945 y 1975, a través de políticas de protección y prevención social del riesgo.

Tal como señala Pierre Rosanvallon (2012), la idea estadística de riesgo permitió tratar todo un conjunto de situaciones (la enfermedad, la invalidez, la desocupación, la vejez, etc.) como variables estadísticamente mensurables que podían separarse de toda apreciación sobre las conductas individuales.

El principio de justicia y de solidaridad que subyace en el Estado de providencia supone la idea de que los riesgos están igualmente repartidos y son de naturaleza aleatoria. Los miembros de la sociedad son solidarios en la medida en que perciben la nación como una clase de riesgos relativamente homogénea.

En este marco, la sociedad se concibe como un juego de fuerzas entre grupos socioprofesionales que mantienen entre sí relaciones complejas de competencia, negociación y alianza. El papel del Estado es sostener y regular esa dinámica, valiéndose para ello de la escuela como ámbito legítimo de certificación de las habilidades y de redistribución, en función del esfuerzo y del mérito, de las posiciones y roles sociales de una generación a otra. Los principios de justicia que organizan la vida escolar en el Estado de bienestar son la igualdad de oportunidades y la meritocracia.

Desde mediados de la década del setenta y, en particular, desde los años noventa, se produce el inicio del proceso de desafiliación y de descalificación de los modos colectivos de administrar el riesgo. El conocimiento estadístico de las diferencias de las situaciones iniciales o de las probabilidades de las situaciones futuras permite dar sustento a los programas focalizados que circunscriben el principio de la justicia a clases de riesgos homogéneas. Como las diferencias y los riesgos no se distribuyen aleatoriamente, lo justo deja de ser definible *a priori* con un criterio de validez generalizable. La seguridad social queda escindida de la solidaridad y la información sobre las historias individuales disuelve la población asegurable.

En este modelo, las desigualdades cambian su naturaleza: resultan tanto de situaciones individuales que se diversifican como de condiciones que se reproducen. A las desigualdades tradicionales entre categorías o grupos socio-ocupacionales se superpusieron las desigualdades intracategoriales (dentro de las categorías), las cuales no resultan de determinismos sociales, sino que son referidas a diferencias de mérito socialmente reconocidas o aceptadas. Las brechas de ingreso dentro de las categorías

son las que más crecen en los gobiernos de corte neoliberal, pero el rechazo social a las desigualdades de clase (intercategoriales) sigue siendo dominante (Rosanvallon, 2012).

El incremento de la desigualdad intracategorial está acompañado del pasaje de la regulación del salario vía calificación a su regulación vía la noción de competencia. La productividad depende de la capacidad de cada trabajador de movilizar recursos propios. Las experiencias y las oportunidades son las que moldean las existencias, de manera que se produce un pasaje del individualismo de universalidad al individualismo de singularidad.

La ampliación de las desigualdades sociales y la restricción de los tipos de desigualdades que socialmente se consideran inaceptables (intercategoriales ligadas a la herencia) ponen en riesgo las bases de lo común, tal como lo expresan los incrementos de los separatismos y el aumento constante de la población que se aísla en guetos.

El modelo de sociedad que se configuró en el *neoliberalismo* es el de un conglomerado de individuos en espacios separados entre los cuales no hay solución de continuidad. La mayoría está en el interior del mundo normal: el nosotros configurado por la participación en el mercado y el consumo, mientras que la minoría está fuera. Hay dos minorías de peso relativo muy distinto: los muy ricos, que son muy pocos, y los muy pobres, que en las sociedades latinoamericanas tienen un peso relativo significativo. Los Estados perdieron el control con la globalización de la minoría muy rica. El papel del Estado es la lucha contra la exclusión de la minoría pobre sin la referencia a la sociedad en su conjunto.

En este marco, la socialización a través de la educación queda reducida exclusivamente a la inserción socio-ocupacional y se desdibuja el proyecto político conceptual de pensar la sociedad como un todo, es decir, el de pensar la igualdad.

En lo relativo a las políticas de formación docente, un momento clave en la introducción del enfoque por competencias es la aceptación de la perspectiva de Donald Schön, quien en su libro *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje de las profesiones* (1992) sostiene que se aprende en la práctica. Pese a las fuertes críticas que hace a la formación universitaria, su planteo tuvo éxito en la universidad. Schön concibe la reflexividad como un

proceso individual en función de una experiencia vivida. Esta concepción individualista de la reflexividad es consistente con la corriente que concibe a las competencias como recursos, vale decir, como las capacidades individuales de un sujeto de adaptarse a un medio (Bronckart, 2011). Dado que se trata de capacidades innatas, absolutas e independientes de todo contexto concreto, este enfoque individualista dio lugar a los modelos evaluativos centrados en la medición, la cuantificación, la comparación de la calidad del trabajo y la consiguiente diversificación salarial.

Como se señaló anteriormente, la política educativa de los gobiernos posneoliberales se concentró en la cuestión socioeducativa y operó fundamentalmente en la lucha contra la exclusión distribuyendo recursos entre los sectores más perjudicados por el neoliberalismo. Políticas socioeducativas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs) implicaron avances significativos en la expansión de la cobertura, la retención e incluso en la terminalidad, a la vez que una profunda acentuación de la segregación educativa. La presencia obligada (por el carácter condicional de la transferencia de ingresos) de sectores de la población que otrora eran expulsados del sistema por los mecanismos de selectividad escolar interpela a los docentes en el dominio de situaciones conflictivas en las aulas y los confronta cada vez a la necesidad de construir la capacidad de aprender de sus estudiantes, en lugar de restringir su trabajo a los alumnos que la traen incorporada. La concepción individualista de la reflexividad y de las competencias como recursos o talentos naturales de los que dispone un profesional en el desempeño de su trabajo obtura la tarea cotidiana de mediación institucional constitutiva de los lazos sociales, cuyo horizonte es la igualdad en la comunidad política integrada por todos en tanto sujetos capaces de tomar las mejores decisiones en torno a su conservación y crecimiento.

La lucha contra la exclusión desde las políticas socioeducativas se llevó a cabo sin que la subjetivación política fuera reposicionada como piedra basal. En consecuencia, la dimensión más significativa del *nosotros* donde incluir a los excluidos es el consumo, al que solo se accede por las capacidades y recursos requeridos en el mercado de trabajo (Abad y Pereyra, 2015).

El desdibujamiento de la subjetivación política en el ámbito escolar condujo a:

- restringir la lucha contra la exclusión a los pobres; no se constituyó su sentido político. La singularización de las clases medias y altas queda liberada de la reciprocidad y la obligación, prolongando la tendencia creciente a su escisión del todo;
- habilitar que las tendencias más conservadoras pujen por depositar en la escuela un objetivo que la excede: la igualación social a través de la igualación de las oportunidades de acceso, retornando así a la naturalización de las diferencias inherentes al origen social;
- circunscribir la escuela a un ámbito de instrumentalización del saber, a los efectos de alcanzar las credenciales habilitantes para la inserción socio-ocupacional, limitando el sentido cultural de la educación básica;
- y, finalmente, abandonar la construcción de la capacidad sistémico-política de enfrentar procesos de desarrollo y tensión económicos en un mundo globalizado en el que las corporaciones financieras están organizadas internacionalmente.

El retorno a un Estado activo capaz de llevar adelante la subjetivación política resulta una condición indispensable a la inclusión e integración educativas. El *nosotros* al que apunta es el de la comunidad política con proyección al universal humano, a los efectos de alcanzar tanto la autoconservación con desarrollo como el bienestar (Cannellotto y Pereyra, 2015).

El enfoque por competencias en la formación docente desde una concepción que las interpreta como recursos o como capacidades prácticas de las que está dotado un individuo para su ejercicio profesional resultó determinante en el modo de organizar y concebir los dispositivos de formación docente destinados a promover la reflexividad. En efecto, si la reflexividad es individual y es mediante la experiencia como se aprende, la mediación de los formadores en el trayecto de las prácticas se reduce al diseño organizacional que permite a los docentes en formación hacer observaciones de clase o prácticas de aula en las escuelas vinculadas a las instituciones formadoras.

A los efectos de contribuir a la resignificación de la inclusión, es importante destacar la correspondencia del enfoque de competencias con una lectura superflua del enfoque intercultural que –centrándose en la convi-

venencia pacífica y en evitar el conflicto entre sujetos de culturas diferentes—obtura la posibilidad de una coactividad duradera sustentada en concepciones comunes como la requerida en la institución escolar. La tendencia a asumir como rasgos culturales el silencio o la pasividad de ciertos estudiantes desplaza a los docentes del sostenimiento de la tensión inherente al desarrollo de actividades de aprendizaje en común (Antier, 2011).

En contraste con este enfoque de la formación dominante en el mundo, se vienen desarrollando experiencias que se inscriben en modelos hermenéuticos reflexivos. Desde ellos, retomando los aportes de Lev Vygotsky a la psicología, se concibe la reflexividad como un proceso social y, en lugar de en competencias, la preocupación del análisis de las prácticas se centra en la contribución de los formadores al desarrollo profesional docente.

Es por esto que una clave a futuro de la formación docente, en consonancia con un pensamiento estatal que apunte a la subjetivación política en el ámbito escolar, reside en la formación de los funcionarios, en general, y de los docentes, en particular, en la lógica de la reciprocidad.

La reciprocidad puede pensarse como igualdad de interacción sustentada sobre un principio de equilibrio en las relaciones sociales, que puede organizarse de dos modos: en el intercambio y en la implicación. La reciprocidad en el intercambio remite a una relación que se realiza volviéndose en sentido inverso, como es la de enseñar y aprender desde el paradigma socioconstructivista. Pero para que esta reciprocidad en el intercambio pueda ocurrir es necesaria la reciprocidad de implicación, que tiene por objeto la relación social misma, dado que remite a una paridad de compromiso en la sociedad pensada como un todo. Es solo sobre este principio vincular, que tiene como horizonte de universalidad el respeto y el reconocimiento humano, que los docentes pueden acompañar el proceso de singularidad de los alumnos a lo largo de su trayectoria educativa, de modo tal que esa singularización los una al conjunto en lugar de separarlos.

BIBLIOGRAFÍA

Abad, Sebastián y Pereyra, Ana

2015 «Subjetividad estatal y formación docente», en *Le Monde diplomatique*,

edición especial: «Hacia dónde va la educación argentina», febrero-marzo, pp. 26-27. Disponible en : <<https://goo.gl/vMBpw3>> [consulta : 20 de octubre de 2017].

Antier, Emmanuel

2011 «Formation à l'éthique professionnelle des enseignants de langue-culture: constats et perspectives», en *Recherche et pratiques pédagogiques en langues de spécialité*, vol. XXX, n° 3, pp. 13-29. Disponible en : <<https://apliut.revues.org/1602#text>> [consulta : 20 de octubre de 2017].

Bronckart, Jean-Paul

2011 «La formation aux compétences langagières: pour un réexamen des rapports entre langues et discours», en *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, n° 93, pp. 27-46. Disponible en : <<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:81245/ATTACHMENT01>> [consulta : 20 de octubre de 2017].

Cannellotto, Adrián y Pereyra, Ana

2015 «La inclusión, la justicia y lo público. Tensiones en las políticas socio educativas y de desarrollo profesional docente», en Guido Guevar, Sandra (comp.), *Integración-inclusión ¿Cuáles intervenciones educativas? Memorias del Primer Coloquio Internacional Integración Inclusión*, Bogotá, UNP-URCA, pp. 71-84

Rosanvallon, Pierre

2012 *La sociedad de iguales*, Buenos Aires, Manantial.

Schön, Donald

1992 *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje de las profesiones*, Barcelona, Paidós.

1998 *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*, Barcelona, Paidós.

Segunda parte

Investigación en políticas sociales:

aportes para el estudio de la protección social, la salud y la educación

DESIGUALDAD SOCIOTERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL: PROBLEMAS TEÓRICO-METODOLÓGICOS Y EMPÍRICOS DE UN ESTUDIO COMPARATIVO

*Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, María Ignacia Costa,
Javier Curcio, Fernando Falappa, Susana Hintze y Verónica Mossier*

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El *problema* del que nos ocupamos en este proyecto¹ es la relación entre la protección que brindan el sistema de seguridad social nacional y ciertos sistemas provinciales seleccionados (Buenos Aires, Córdoba y Neuquén) a los adultos mayores y niños/as y adolescentes de hogares en condiciones sociales de vulnerabilidad, a través de los componentes previsionales de sus jurisdicciones y de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), respectivamente. Nos interesa en especial su capacidad de protección social, entendida como el alcance cualitativo y cuantitativo (en satisfacción de necesidades y cobertura de distintos grupos de población) y las garantías de la protección provista (estatus normativo, solidaridad entre generaciones/sectores sociales, papel del Estado).

En primer lugar, el interés por estudiar la *capacidad de protección* de las políticas se inscribe en un contexto de discusión con la perspectiva focalizadora predominante durante las últimas dos décadas del siglo XX, que construyó una problematización de las políticas sociales desde el punto de vista del costo fiscal y, por lo tanto, de cuántos no pobres podían estar recibiendo beneficios de las políticas (el denominado *error de tipo 1* o filtración) y cuántos pobres, en cambio, no lo hacían (*error de tipo 2* o

subcobertura). Ya en 2008 consideramos que era hora de recuperar algunas cuestiones que, desde nuestro punto de vista, son fundacionales para el estudio de las políticas sociales. Así, nos preguntamos cómo contribuyen o qué papel juegan estas en la reproducción de la vida de distintos sectores, grupos, clases sociales y, sobre todo, no solo *cuánto* contribuyen, sino *cómo* contribuyen a que esas vidas sean lo que son. En este sentido, aquí nos proponemos analizar el alcance diferencial de las políticas, así como sus fundamentos (sus contenidos político-culturales); es decir, si se postulan como acto de generosidad o como ejercicio de derechos; si están referidas al conjunto de la población o a algunos grupos que *merecen* (por necesidad, inferioridad o porque han hecho mérito suficiente) determinadas protecciones. Esto hace a las garantías, aspecto fundamental para establecer diferencias con las intervenciones del ciclo neoliberal, durante el cual la incertidumbre no era un resultado, sino una condición para modelar la vida de las clases trabajadoras.

En segundo lugar, recortamos este problema de investigación sobre una preocupación teórica y política, que transforma en *asunto del hacer* (del *hacer sociedad*, del *hacer política/s*) la cuestión social: esta última, que suele referirse como una *tensión constitutiva* entre la igualdad política y la desigualdad de condición (y condiciones de vida), en el plano de las instituciones y políticas estatales se expresa en términos de cuán *priva-*

dos o cuán *públicos* son construidos/reconocidos el trabajo, el bienestar y la vida en las sociedades modernas. Sobre esa discusión fundamental, el objeto empírico de nuestro proyecto es el sistema de seguridad social, en general y, en particular, dos de sus componentes: el sistema previsional y la AUH.

La selección del sistema de seguridad social obedece al lugar central que tuvo –con signos inversos entre sí– en los dos momentos históricos aquí abarcados: el período de hegemonía neoliberal y el proceso abierto a partir de la crisis de 2001-2002. En efecto, en 1993 fue sancionada una reforma previsional que creó un sistema mixto (el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones) de dos pilares: uno con estructura de reparto y administración estatal, y otro con dos alternativas: de reparto y de capitalización individual. El hecho de que a fines de los noventa solo el 64 por ciento de los adultos mayores estuviera cubierto por el sistema y a fines del 2003, el 61, permite una aproximación a sus resultados.

También el componente Asignaciones Familiares sufrió transformaciones relevantes. Luego de la primera normativa de *desregulación*, que en 1991 realizó una primera reforma institucional de fusión y unificación del componente, en 1996 se llevó a cabo una *cirugía mayor*, al fijarse topes salariales para la percepción del beneficio y reducirse las contingencias cubiertas. Las transformaciones, caracterizadas por la disminución de beneficios y perceptores, mantuvieron el encuadre de protección familiar para trabajadores formales.

Argentina nunca había pasado por una crisis tan integral (económica, político-institucional y social) y de tal intensidad como la que se desató durante 2001-2002, y que conmovió hasta los supuestos elementales de la existencia de la nación. Más que fuertes fueron las disputas que rodearon la *salida* de esta situación, y en ese proceso el primer gobierno electo emprendió políticas de confrontación con distintos ejes de las políticas de la década anterior. Tal fue el caso de la protección social, y, a partir de 2002 y, especialmente, de 2003, la Argentina pasó de compartir el cuadro regional de desprotección a sumarse a un proceso de *reversión política y teórica de las políticas públicas* en esta materia.

También entonces la seguridad social se destacó en contenidos y alcances. El primer componente reformado fue el previsional: por aumentos de

los montos mediante decretos del Poder Ejecutivo y, luego, por la Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público (2008), que, aun con límites, introdujo inéditos elementos de control público. También desde el 2004 se desarrollaron medidas (no estructurales) que ampliaron la cobertura horizontal, como las jubilaciones del ama de casa y del servicio doméstico, y una masiva moratoria de las deudas previsionales, de muy favorables condiciones. El aumento del 270 por ciento del número de pensiones no contributivas (de 344.630 en 2003 a 1.276.949 en 2012) hizo el resto y la tasa de cobertura llegó a las más altas de la región. Finalmente, en 2008, se reestatizaron los fondos administrados por AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y se eliminó el *régimen de capitalización*, el cual fue reemplazado por uno único de reparto. Esa fue la medida verdaderamente radical.

Miradas en clave de bienestar de la población, las mejoras del mundo laboral también optimizaron la condición de los adultos activos y tuvieron un efecto positivo en las proyecciones de la protección; pues la regularización de las contrataciones laborales *normalizó* –vía contribución– su futura posición frente al sistema previsional.

En octubre de 2009 se promulgó el Decreto 1602, que creó la AUH, extendiendo la Asignación Familiar por Hijo a sectores de la población nunca antes cubiertos: trabajadores en distintas condiciones de informalidad (laboral y/o económica) y siempre de bajos ingresos; desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo.

La puesta en marcha de ambas medidas cambió las condiciones de la protección para franjas significativas de la población; en algunos casos, condujo a revisar los diagnósticos referidos a la seguridad social e intensificó las discusiones en torno a ella. Al respecto, sostenemos que corresponde hablar de un *proceso de contrarreforma*.

OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO

El *objetivo general* de nuestro proyecto es reconstruir y analizar comparativamente, entre provincias seleccionadas (Buenos Aires, Córdoba y

Neuquén) y entre estas y el nivel nacional, la capacidad de protección social del componente previsional de sus sistemas de seguridad social y de la AUH, en el período 2004-2014/15.

Este objetivo general se desagrega en los siguientes *objetivos específicos*:

1. Respecto del *sistema previsional* en el periodo considerado:

1.1. describir y analizar comparativamente el diseño institucional del componente previsional del sistema nacional con y entre los de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén;

1.2. describir y analizar comparativamente la capacidad de protección social del sistema previsional entre regímenes provinciales y el nacional según sus desempeños en lo que hace a:

- i. el alcance cualitativo y cuantitativo (en satisfacción de necesidades y cobertura de distintos grupos de población) y
- ii. las garantías de la protección provistas (estatus normativo, solidaridad entre generaciones y sectores sociales, papel del Estado).

2. Respecto de la *AUH* en el periodo considerado:

2.1. reconstruir y analizar comparativamente las condiciones de implementación de la AUH en las provincias consignadas;

2.2. describir y analizar comparativamente la capacidad de protección social y su relación con las condiciones de implementación según el alcance cualitativo y cuantitativo (en satisfacción de necesidades y cobertura de distintos grupos de población) y, específicamente, respecto de las garantías de la protección provistas.

En tanto los sistemas provinciales se orientan básicamente a la *protección a los protegidos* (en general, trabajadores formalizados de las administraciones públicas provinciales y municipales, sistemas judiciales, fuerzas policiales de cada jurisdicción y docentes), postulamos como *hipótesis*:

1. En relación con el *sistema previsional*:

1.1. en términos de protección, la reforma del *sistema previsional nacional* 2004- 2014/15:

i. extendió significativamente la protección a los desprotegidos, tanto por la vía de la moratoria como de las pensiones no contributivas;

ii. en virtud de ello, su efecto fue de cierta *igualación* entre grupos sociales o de disminución de la desigualdad, tanto en términos de ingresos como de garantías, pues incorporó al sistema de seguridad social a sectores que en las últimas dos décadas habían sido destinatarios de programas asistenciales focalizados o que carecían de toda protección.

1.2. debido a que no han cambiado su lógica de funcionamiento, en el periodo a estudiar, los *sistemas previsionales provinciales* han tenido:

- i. un efecto que en el conjunto reforzó la *desigualdad* entre grupos sociales, por la persistencia de lógicas particularistas y la capacidad de presión de los grupos tradicionalmente protegidos, respecto de los sectores que desarrollaron su vida laboral activa en la informalidad;
- ii. lo anterior produjo tanto un distanciamiento del sistema nacional en capacidad global de protección como un cambio de patrón, dado que se tendió a conservar (y aun a aumentar) la cobertura vertical de los ya protegidos, con simultáneos estancamiento y rigidez (y, por lo tanto, menor incidencia) de la cobertura horizontal provincial.

2. En relación con la AUH, partimos del supuesto de que, a asignaciones homogéneas, los diferenciales en las estructuras de precios y de costo de vida en las provincias seleccionadas dan lugar a protecciones de alcances diferentes. A la vez, consideramos que, al extender la protección a sectores que tradicionalmente no fueron alcanzados por el sistema de seguridad social, la medida tiene un efecto tendencialmente *igualador*. Considerando lo dicho, respecto a la AUH conjeturamos:

2.1. desde una perspectiva nacional, la AUH disminuye las desigualdades interterritoriales, pues aumenta el piso de ingresos y acerca a las poblaciones a las líneas *de corte* (especialmente, de indigencia);

2.2. la AUH pierde una parte importante de su capacidad de protección por el debilitamiento de las garantías provistas. Ello ocurre en virtud de las condiciones de implementación que se constituyen en cada jurisdicción –con capacidades institucionales muy diferentes, que no fueron examinadas e intervenidas en el curso del desarrollo de la política– y con diferenciales de exposición a presiones extrainstitucionales y redes locales. Para ser revertida, esta situación requiere de políticas institucionales específicas de fortalecimiento de la condición pública de la gestión.

LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

A continuación presentamos una serie de preguntas e inquietudes que nos hemos planteado en el diseño y durante el desarrollo del proyecto de investigación. Distinguimos las preguntas según su carácter empírico-descriptivo y analítico.

Preguntas empírico-descriptivas

1. ¿Cuál es la protección que brinda el Estado nacional a los adultos mayores y a los/as niños/as y adolescentes través del sistema de previsión social y de la AUH?
 - a. ¿A quiénes? (Cómo son definidos.)
 - b. ¿Objeto de la protección? (Vejez, discapacidad, etc.)
 - c. ¿Cuál es el alcance de la protección? (Hasta dónde llega la satisfacción de necesidades.)
 - d. ¿Cómo es esa protección? (En calidad, garantías y materialidad de la protección –p. ej.: transferencia monetaria o provisión de satisfactor, bienes o servicios–.)
 - e. ¿Cuáles son los fundamentos sobre los que se erige la protección? ¿Cuál es el lugar que el Estado y la solidaridad tienen en esas protecciones?
 - f. ¿Son invocados y construidos derechos? En ese caso, ¿cuáles?

2. ¿Cuál es la protección que brindan los Estados provinciales, de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, a los adultos mayores y a los/as niños, niñas y adolescentes a través de los sistemas provinciales?
 - a. ¿A quiénes? (Cómo son definidos.)
 - b. ¿Objeto de la protección? (Vejez, discapacidad, etc.)
 - c. ¿Cuál es el alcance de la protección? (Hasta dónde llega la satisfacción de necesidades.)
 - d. ¿Cómo es esa protección? (En calidad, garantías y materialidad de la protección –p. ej.: transferencia monetaria o provisión de satisfactor, bienes o servicios–.)
 - e. ¿Cuáles son los fundamentos sobre los que se erige la protección? ¿Cuál es el lugar que el Estado y la solidaridad tienen en esas protecciones?
 - f. ¿Son invocados y construidos derechos? En ese caso, ¿cuáles?
3. ¿Cuáles son las condiciones y características del proceso de implementación de la AUH en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? En términos:
 - a. funcionales: ¿cuáles son las intervenciones generadas en el proceso de implementación en cada nivel jurisdiccional, atendiendo a la normativa vigente y a la institucionalidad existente con anterioridad a la AUH y con posterioridad a ella (quizás atribuible a su creación)?²
 - b. políticos: ¿cuál es el nivel de autonomía de los actores gubernamentales de las diferentes jurisdicciones y de la sociedad civil?, ¿cuáles son las reglas de juego formales e informales?, ¿cuáles las capacidades institucionales disponibles? y ¿cómo es la relación con el sistema partidario, tal como se da la articulación (del tipo que fuere) en cada uno de los territorios? En tal sentido, cabe consignar que no esperamos algún *tipo* particular de articulación o relación con el sistema político (de confrontación o de sometimiento-reflejo, ejemplos que solo planteamos para simplificar la explicación); antes bien, el *tipo* de relación es parte de lo que nos proponemos desentrañar y comparar.
4. ¿Qué efecto ha tenido/tiene en el *sistema de políticas asistenciales* provinciales la implementación de la AUH?³

5. En cuanto al sistema previsional, ¿cuál es el estado en el que se encuentra la articulación nación-provincias respecto de los convenios de armonización?⁴

Preguntas analíticas

1. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que el Estado nacional presta a los adultos mayores a través de su sistema previsional en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿A qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
2. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que los Estados provinciales prestan a los adultos mayores a través de sus respectivos sistemas previsionales en Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿A qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
3. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que el Estado nacional presta a los/las niños/as y adolescentes a través de la AUH en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿A qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
4. ¿Cómo es la protección social *recibida* por los adultos mayores y los/las niños/as y adolescentes que habitan en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, según estén comprendidos/as en el sistema nacional o en el sistema provincial?
5. ¿Cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas en lo que hace al eje igualdad/ desigualdad social para las poblaciones respectivas?

A continuación, presentamos algunas preguntas que resultaron de reflexiones asociadas a la participación en el Seminario Nacional «Desigualdades Escolares, Políticas Sociales y Territorio». Pues comenzaremos con una aclaración respecto al enfoque que damos a la desigualdad, tema que estructura el presente volumen en su conjunto.

Nuestro proyecto problematiza la desigualdad en la protección social prestada a distintos grupos poblacionales, los cuales, dadas las características de la seguridad social, están definidos por diversas relaciones con el mercado de trabajo. Como parte del problema, analizamos de qué modo las políticas de seguridad social correspondientes a diferentes niveles de

gobierno (sistemas nacionales y provinciales) generan efectos de *igualación* o de disminución de la desigualdad, o bien de consolidación y/o ampliación las brechas. Este análisis se refiere tanto a los ingresos como a las *condiciones* de la protección (garantías y contenidos político-culturales) *producidos* por las políticas e instituciones correspondientes.

Creemos necesaria esta aclaración para subrayar un enfoque que hace precisamente foco en las instituciones y políticas como *fuentes* de desigualdad social. Dicho de otra manera, la desigualdad es observada en términos de *procesos de desigualación* a través de los cuales las instituciones y las políticas construyen disímiles condiciones de vida para adultos mayores y para diferentes grupos de niños/as y adolescentes, con distintos o iguales derechos. Por cierto, este enfoque se relaciona con el que se refiere a la desigualdad de grupos, clases, estratos, (como asunto de estructura social), en tanto es esta, en definitiva, la preocupación *mayor*. Pero aquí nos ocupamos de sus procesos de *producción* y de las estratificaciones sociales que generan tales procesos; es decir, como atributos de las intervenciones. En este marco, nos interrogamos acerca de:

1. ¿Cuáles son las estratificaciones sociales resultantes de las protecciones institucionalizadas por los sistemas nacional y provinciales?
2. ¿La estratificación resultante es mayor/menor que en las edades activas? (Considerando siempre ambas jurisdicciones, la nacional y la provinciales.)

CUESTIONES METODOLÓGICAS

Características generales

Nuestro proyecto se enmarca dentro de los estudios comparativos, y consideramos la investigación comparativa a la manera de Charles Ragin (2007), esto es, como el examen de patrones de parecidos y de diferencias entre un número moderado de casos con el fin de comprender la diversidad. Algunos de los rasgos de la perspectiva de este autor que asumimos son: a) la muestra pequeña posibilita familiarizarse con cada caso incluido; b) al trabajar con un número acotado de casos (que se extraen de un conjunto

específico y conocido, en nuestro caso tres provincias y el nivel nacional), seleccionados a partir de ciertos atributos, la estrategia comparativa se presta a la interpretación de las transformaciones contextuales (sociales, políticas, económicas) y c) al revelar las diferentes combinaciones de configuraciones causales que producen determinados resultados, el análisis comparativo permite captar la complejidad social del objeto.

En síntesis, desde el punto de vista metodológico, los casos son comparados *entre sí* (internamente, en el territorio), intentando buscar similitudes o diferencias *entre ellos* (las provincias entre sí, pero también respecto del nivel nacional). Aun con las limitaciones derivadas de los problemas de acceso a la información (señalados a continuación), la comparación tendría la finalidad de aportar a la generalización, con el propósito de intentar extenderla a otras realidades. Vale aclarar que no se trata del desarrollo de estudios de caso que luego sometemos a comparación, sino de *unidades de estudio* a través de las cuales miramos comparativamente las condiciones de la protección social en la Argentina. En otras palabras, analizamos similitudes y diferencias entre esos casos, reconstruyéndolos en esas provincias (*territorios*), para pensar la protección social en el país, que sigue siendo nuestra pregunta de partida.

Nuestro enfoque requiere abordar el problema del tiempo presente: de lo dado (y por lo tanto ya conformado) y de cómo llegó a conformarse. Con la intención de aproximarnos al movimiento del objeto, incorporamos una mirada histórica (período 2004-2014/5), que muestra el proceso por el cual la capacidad actual de protección y las instituciones que la gestionan llegaron a la presente configuración.

Conceptos y procedimientos de investigación

La *elección de las provincias* se corresponde con el criterio de conservación de sus sistemas previsionales. Hasta los años noventa del siglo XX, todas las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública (con algunas variaciones, su cobertura alcanzaba al personal de la administración central, los organismos descentralizados, las empresas públicas, los bancos

oficiales y las administraciones municipales, así como al personal de los poderes legislativos y judiciales de cada Estado provincial). En el marco de las reformas del Estado llevadas adelante en aquella década, a lo largo de un proceso de acuerdos y pactos, la mayoría transfirió su caja previsional a la nación; de hecho, en la actualidad solamente trece provincias la mantienen.

La Provincia de Buenos Aires ha sido seleccionada por tratarse del mayor Estado provincial del país, con gran peso económico y sociopolítico en lo que hace al sistema previsional (establecido en 1948) y, más aún, por la magnitud de la cobertura de la AUH. Córdoba posee el sistema previsional provincial más antiguo de la Argentina, creado en 1913, sujeto en los últimos años a un proceso que registra un alto nivel de conflictividad social y política. El de Neuquén, finalmente, es un caso reiteradamente observado en lo que hace a construcción institucional y gestión pública. Entre los sistemas seleccionados, es el de más tardía creación: el Instituto de Seguridad Social del Neuquén se conformó en 1970, en el contexto de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. Concentra, además de la caja previsional, la obra social que presta servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etcétera.

En cuanto a las *unidades de estudio*, estas son las instituciones, específicamente: el sistema de previsión social nacional, los sistemas de previsión social de las provincias seleccionadas y la AUH y la institucionalidad construida para su puesta en marcha en los territorios escogidos.

Las unidades de estudio son observadas en el cruce de dos cortes. Uno, el que distingue entre las jurisdicciones nacional y provinciales. Otro, el que refiere a dos planos propiamente organizacionales: el sistémico en cada jurisdicción y el de gestión directa-territorial, que en el caso del tratamiento de la AUH supone aproximarse al concepto de *régimen local de implementación*. Vale apuntar que la noción de *instituciones* que aquí sostenemos incluye tanto normas y valores como a los sujetos y agentes de las prácticas que se desarrollan en ellas. Muy sintéticamente, entonces, nos obliga a prestar atención tanto a los elementos *estructurales* (permanentes, más estables) de tales instituciones como a los más dinámicos (los *procesos y prácticas institucionales*). Ambas cuestiones han sido tenidas en cuenta en el desarrollo de los objetivos específicos y, principalmente,

en los que aluden a la capacidad de protección de cada uno de los componentes (sistema previsional y Asignaciones Familiares/AUH), con las características de cada jurisdicción.

Respecto al concepto de *protección social y su operacionalización*, como venimos señalando, para analizar las diferencias territoriales utilizamos la noción de *capacidad de protección*, la cual hemos desarrollado en investigaciones anteriores (Danani y Hintze, 2011 y 2014). Con ella nos referimos a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad considera como bienestar. Profundizando lo dicho al comienzo, esa capacidad involucra, por un lado, el *alcance cuantitativo y cualitativo* de la satisfacción de necesidades, lo que la ubica en una dimensión *inmediatamente material* de la protección (qué necesidades son satisfechas, de qué modo y en qué proporción respecto de las necesidades socialmente reconocidas), que incluye la cobertura horizontal (de población) y la vertical (de necesidades). Por otro lado, esa capacidad contempla *las garantías provistas por la protección*, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una cierta protección goza de cierto resguardo, lo que –junto a lo anterior– preserva a las personas de la incertidumbre.

A ellas se agrega un tercer aspecto, el referido a los *contenidos político-culturales*. Estos aluden a los modos en que las políticas construyen a los destinatarios (cómo los nominan), sobre qué fundan la intervención y cuál es su principio organizador. Tales contenidos constituyen los pilares sobre los que se apoyan los análisis de regímenes y modelos de política social: la construcción del sujeto destinatario (pobre, ciudadano, trabajador), el principio organizador de la protección (derecho ciudadano, derecho contributivo-asistencia residual) y el principio de merecimiento (ciudadanía, trabajo, necesidad). Si bien entendemos que los contenidos político-culturales son centrales para la construcción de la capacidad de protección que los sistemas institucionales brindan a las personas, en la investigación en curso concentramos la atención en los aspectos protectores directamente vinculados con el diseño institucional como base de la comparación que pretendemos realizar entre distintas provincias y entre estas con el nivel nacional.

Hemos operacionalizado el concepto en *alcances de la satisfacción* y en *garantías*. Con los primeros, nos referimos a la cobertura horizontal (definición formal y población cubierta), a la cobertura vertical (definición formal de servicios y beneficios, y contenido; dado que en ambos casos se está frente a beneficios dinerarios, es fundamental el análisis de la capacidad adquisitiva de los ingresos, vale decir, la puesta en relación con la canasta familiar y el costo de vida provincial) y a la calidad y procedimientos (nuevamente, por tratarse de un beneficio dinerario, definimos la calidad en términos de los trámites y gestiones –facilidad o dificultad de acceso– a los que están expuestos los beneficiarios).⁵

Con garantías, aludimos a las condiciones requeridas y aseguradas para el acceso a los servicios/beneficios: certificaciones de sobrevivencia, cobro de los beneficios, acreditación de controles de salud y educación, en el caso de la AUH; pues debe registrarse la homogeneidad o las diferencias de criterios y niveles de definición. También, a los mecanismos de reclamo previstos para ser utilizados por los beneficiarios y su utilización efectiva; al papel asignado al Estado (existencia y reconocimiento de instancias representativas de los destinatarios/beneficiarios) y a la actividad judicial (litigiosidad y sentencias).

Sobre los problemas de acceso a la información

Sin duda, la principal dificultad encontrada en la ejecución del proyecto refiere al acceso a la información requerida en la propuesta original. Los obstáculos para disponer de información institucional y estadística confiable superan toda previsión. Ello ocurre tanto porque ciertos organismos oficiales han dejado de publicar información como porque hasta el momento no hemos logrado hacer operativa la normativa relativa al *derecho a la información*.

Ejemplo de lo primero es, por un lado, que la agencia central del sistema que nos ocupa, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), cuya estructura prevé la producción de información y cuyas capacidades técnicas y profesionales hacen perfectamente razonable la expectativa de cumplimiento con altos estándares de regularidad y calidad,

fue desactivando de forma paulatina la puesta en disposición de distintas áreas de información: financiera, la cuenta de inversión y el Informe de la Seguridad Social, con los registros detallados de las distintas prestaciones (publicado hasta el cuarto trimestre de 2008, justamente el momento de la reestatización de los fondos previsionales). Tampoco asumió la tarea de reunir la información a nivel nacional, lo que permitiría consolidar la cobertura (y detectar su falta) en todo el territorio, incluyendo los beneficios de jurisdicciones provinciales y municipales, cuando los hay.⁶ A la vez, el Ministerio de Trabajo, cuyo Boletín de la Seguridad Social consignamos al cerrar el proyecto anterior como «insumo indispensable para cualquier interesado en el tema» (Danani y Hintze, 2014: 371), ha suspendido precisamente esa publicación.

Respecto a la otra dificultad, por ejemplo, en febrero de 2014 iniciamos una solicitud de acceso cumpliendo estrictamente las regulaciones del *derecho a la información*: en febrero de 2015, con plazos absolutamente excedidos, la dependencia competente respondió que la institución no se encontraba obligada a producir información inexistente para satisfacer los requerimientos (es decir, que en tales condiciones no existe tal *derecho a la información*). Cabe consignar que *la solicitud refería a información ya producida por el organismo*, que había dejado de publicarse.⁷ Ello constituye un agravamiento del deterioro del sistema estadístico y de la disponibilidad de información institucional.

En cuanto a la producción de información primaria, hemos desarrollado un intenso trabajo de campo en las unidades de gestión, sobre todo del sistema nacional (entrevistas a autoridades nacionales y de las unidades de gestión, observaciones, entrevistas a agentes institucionales de distintos niveles y áreas de desempeño). Pero también en esta tarea nos hemos hallado con reticencias para brindar información, lo cual introduce dos problemas: por un lado, la incertidumbre acerca de la posibilidad de continuar con el relevamiento en las unidades de gestión en las que se inició nuestro trabajo; por el otro, cómo consignar la información, sin comprometer a los entrevistados.

Por cierto, los problemas para la producción y el acceso a la información consignados colocan este proyecto ante una disyuntiva: a pesar de todas las limitaciones, continuar intentando el abordaje propuesto sin

resignar los objetivos de investigación o bien reorientarse hacia un estudio micro, fundado en la interacción y en su relevamiento allí donde sea posible. Asumimos que, en este segundo caso, no produciríamos la información distintiva del proyecto, cuyo objeto son las instituciones, las políticas y sus objetivos así como los procesos, territorialmente diferenciados, producidos por aquellas. Esta es, en algún sentido, la encrucijada que enfrentamos.

NOTAS

1. El proyecto al que se refiere esta contribución se titula «La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2014/15» y cuenta con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 2012/883) y apoyo del Instituto del Conurbano. Sus autores son los miembros del equipo de investigación, dirigido por Claudia Danani y Susana Hintze. La investigación es obviamente tributaria de la producción nacional e internacional sobre políticas sociales en general y sobre seguridad social en particular, que por razones de espacio no es desarrollada en este trabajo.
2. El concepto de *régimen de implementación* (Chiara y Di Virgilio, 2009) constituye el dispositivo teórico-metodológico que permite el acceso a la observación comparada de la capacidad de protección de la AUH, ya que, al ser un componente del sistema nacional de seguridad social, suponemos que las diferencias no pueden ser atribuidas a sistemas institucionales diversos ni a distintas jurisdicciones, sino a los modos específicos en los que, en un sentido muy amplio, se concretan los procesos de gestión. Por cierto, si no se observaran diferencias interjurisdiccionales, debería concluirse que la AUH tiene idéntica capacidad de protección en todo el territorio nacional (al menos, el estudiado) y en todas las jurisdicciones. Ese sería un resultado de la investigación tan válido e importante como su contrario.
3. Aquí interesa indagar cuáles planes provinciales fueron dados de baja por incompatibilidad y cuáles son las interacciones establecidas con los sistemas de educación y de salud, entre otras políticas.

4. Si bien su relevancia es indiscutible, la cuestión de la sustentabilidad de los organismos previsionales provinciales, que se relaciona con el problema de la armonización, no forma parte de esta investigación.

5. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires y en Córdoba (Ciudad de Córdoba y Cruz del Eje), hemos relevado operativos móviles organizados por Anses, en coordinación con las direcciones de Registro Civil provinciales, para la tramitación de documentación en simultáneo con la solicitud de la AUH. En Neuquén, hallamos interacciones con distintos organismos provinciales y municipales para facilitar diferentes trámites.

6. Desde el tercer cuatrimestre del 2011, Anses publica el Boletín Cuatrimestral de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que incluye solamente datos de nivel nacional [disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>].

7. También corresponde decir que la nota de respuesta utiliza indistintamente «producir información» y «publicar información»; esto representa una respuesta errada.

BIBLIOGRAFÍA

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes

2009 «Conceptualizando la gestión social», en *íd. (orgs.), Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.)

2011 *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

2014 *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ragin, Charles

2007 *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes.

ACERCA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS EN ARGENTINA

Laura Pautassi, Pilar Arcidiácono, Gustavo Gamallo y Mora Straschnoy¹

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la brecha de bienestar generada por el sistema de asignaciones familiares contributivas y no contributivas surgidas en la última década respecto de la cobertura y de la racionalidad de los mecanismos institucionales utilizados.

Las prestaciones contributivas hacen referencia al derecho de los trabajadores asalariados del sector formal a acceder a distintos beneficios de la seguridad social en base al aporte del empleador y la propia contribución establecida sobre el salario bajo la forma del seguro social. Sin embargo, tal nominación resulta menos tajante si la mirada se enfoca en la forma a través de la cual se financian esas prestaciones en tanto se sostienen también a través de recursos fiscales: la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) se financia en un 43 por ciento por impuestos y en un 56 por ciento por aportes y contribuciones.²

Por su parte, las prestaciones no contributivas son aquellas cuya habilitación de acceso no se fundamenta en las contribuciones realizadas en el marco de una relación salarial, aunque quienes a ellas acceden participan indirectamente de su financiamiento mediante los gravámenes al consumo.

Como se verá, los arreglos institucionales contributivos han mostrado sus límites, los cuales se explican, en parte, por un mercado de trabajo

inestable en el que pese a la recuperación de los niveles de empleo se sostiene una elevada no registración.

EL SISTEMA DUAL DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS: AAFF Y AUH

Las Asignaciones Familiares (AAFF) surgieron en la legislación argentina a mediados de la década del treinta con el subsidio a la maternidad, bajo la lógica de una política contributiva, y desde allí experimentaron procesos de consolidación hasta la sanción de la Ley Régimen de Asignaciones Familiares 24714 en 1996.³ Esta eliminó las prestaciones a los salarios más altos y estableció un monto escalonado de transferencias inversamente proporcionales al ingreso. La reforma, cuyo objetivo fue disminuir los costos laborales, redujo las alícuotas que pagaban los empleadores. La modificación supuso un cambio de paradigma: mientras las AAFF habían cubierto históricamente las contingencias familiares, a partir de la nueva ley la protección de tales circunstancias pasó a ser dependiente de los niveles salariales, para los que se establecieron tres rangos así como montos de transferencia inversamente proporcionales a los ingresos. En 1996, el primer tramo salarial hasta 500 pesos asignaba

para los receptores 40 pesos; el segundo, de entre 501 y 1000 pesos, un valor de 30 pesos, y el tercero, de entre 1001 y 1500 pesos, transfería 20 pesos por hijo/a. Los valores de AAFF expuestos correspondían a la *zona general*, pero existían además otras cuatro zonas con montos mayores.⁴

Asimismo, la Ley 24714 estableció dos subsistemas: uno contributivo destinado a los trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo y del Seguro de Desempleo; y otro no contributivo, aplicado tanto a los beneficiarios del sistema integrado de jubilaciones y de pensiones como a los del régimen de pensiones no contributivas por invalidez (art. 1).

En el marco de la crisis del 2001, cuando los indicadores de desempleo y empleo no registrado eran, respectivamente, del 18,5 y del 38,8 por ciento –sobre el total de asalariados–, se estimaba que el porcentaje de personas menores de 18 años cubiertas por el sistema de asignaciones familiares rondaba el 31 por ciento (Bertranou y Bonari, 2005). Ante esos límites se generaron diferentes iniciativas para asegurar transferencias a las familias con hijos. Las dos más relevantes del período fueron el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social.

Desde 1996 hasta 2004, los montos de las AAFF permanecieron inalterados. En ese año, los valores correspondientes a las Asignaciones por Hijo y por Prenatal del tramo uno (menores ingresos) para la zona general aumentaron de 40 a 60 pesos para el componente por hijo y prenatal; y de 160 a 240 pesos para el componente por hijo con discapacidad. Luego se realizaron actualizaciones en 2007, 2008 y 2009, que elevaron los valores de la prestación para el tramo uno de la zona general hasta los 180 pesos para el componente por hijo y 720 pesos para los hijos con discapacidad (Cuadro 1).

Vale decir, cuando en 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), por Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, las transferencias hacia las familias con niños, niñas y adolescentes (NNA) se efectuaban, por un lado, para una proporción de los asalariados del sector formal a través del sistema de AAFF, cuyos destinatarios hacía cinco años venían percibiendo aumentos y, por

el otro, para parte de la población que no se encontraba incorporada por intermedio de los programas asistenciales mencionados y por las pensiones no contributivas. A ese esquema es necesario sumarle las deducciones por hijo, cónyuges y familiares directos a quienes tributan el impuesto a las ganancias, que implican una transferencia fiscal implícita hacia las familias de mayores recursos. Con la creación de la AUH se reestructuró una parte importante del universo de políticas no contributivas vigentes a ese momento (con excepción de las pensiones no contributivas para madres de siete o más hijos), y quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibirla fueron migrando hacia esa prestación.

Cuadro 1. Argentina. Montos de las AAFF por hijo y por hijo con discapacidad según primer tramo de ingresos para la zona general, 1996-2009.

Año	Nominal	
	Hijo	Hijo con Discapacidad
1996	\$40	\$160
oct-04	\$60	\$240
ene-07	\$72	\$288
oct-07	\$100	\$400
sep-08	\$135	\$540
oct-09	\$180	\$720
1996-2009	350,00%	350,00%

Fuente: elaboración propia en base a Infoleg.

La AUH se incorporó dentro del sistema de seguridad social de la Argentina ampliando el componente Asignación por Hijo a los hijos/as de los

trabajadores del sector informal y de las trabajadoras domésticas (art. 4, Resolución Anses 393/09) que ganaran montos inferiores al salario mínimo, vital y móvil, y a los hijos de los desocupados y de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario.⁵ En relación a la titularidad se estableció que el ingreso lo recibiría solo uno de los padres, priorizando a la madre,⁶ lo cual explica que perciban actualmente la AUH un 97 por ciento de mujeres madres o tutoras.⁷ La cobertura alcanza a los NNA de hasta 18 años y sin límite de edad cuando se trate de personas con discapacidad, hasta un máximo de cinco hijos por familia. Exige que los niños y adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años.⁸

La vinculación de la titularidad de la AUH con la condición laboral de los adultos ofrece particulares problemas en un mercado de empleo inestable. Debido a ello, la Resolución Anses 532/11 estableció el pago de dos meses extras por única vez para aquellas personas que pasen del desempleo o del mercado informal hacia el formal, como un modo de asegurar la continuidad de la prestación, que evidencia los problemas propios de una medida que condiciona la transferencia pensada para NNA a la trayectoria laboral del adulto. El monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor establecido para la zona general de las AAFP. Sin embargo, efectivamente se abona en forma mensual el 80 por ciento de ese total. El 20 restante es acumulado por la ANSES y transferido a las familias una vez que demuestren el cumplimiento de las condicionalidades establecidas. El procedimiento fue especificado en la Resolución Anses 132/10, que en cuanto a los controles de salud establece que para los niños y niñas menores de 6 años la certificación consistirá en su inscripción en el Plan Nacer –el cual luego fue renombrado como Programa SUMAR– y su incumplimiento no solo da lugar a la pérdida de lo acumulado, sino también a la suspensión del beneficio, lo que en 2014 afectó a 685.867 niños, niñas y adolescentes.⁹

En 2011 se creó la Asignación Universal por Embarazo (AUE) (DNU 446/11), que transfiere dinero a las mujeres embarazadas que cumplan con las mismas características estipuladas para los receptores de la AUH. A su vez, cuenta con los mismos montos de transferencia y modalidad de pago –con su correspondiente retención del 20 por ciento–. El pago

del 20 por ciento acumulado tiene lugar al momento de la finalización del embarazo (ya sea por nacimiento o pérdida), en tanto se demuestre el cumplimiento de las condicionalidades fijadas en materia de salud por el Programa SUMAR (art. 5 del DNU 446/11). La AUE actúa como un híbrido entre la prestación prenatal, que se abona durante los meses de embarazo, y la Asignación por Nacimiento, ambas propias del régimen destinado a las trabajadoras formales.

En mayo de 2013 se estableció la prioridad de la titularidad femenina de las AAFP, tal como está vigente desde su surgimiento en la AUH y más allá de quién genere el derecho a la percepción (art. 7 del Decreto 614/13). Anteriormente, la titularidad de la prestación era una decisión que se tomaba dentro de la familia y, en muchos casos, se mantenía la tradicional percepción del varón asalariado, incluso en los casos de divorcio, y no se contemplaba quién tenía a su cargo la tenencia del niño o niña.

En 2015 se produjeron dos novedades de magnitud. En primer término, se extendió la Asignación por Ayuda Escolar Anual a los receptores de la AUH a través del Decreto 504/2015. Por otra parte, se sancionó la ley que regula la movilidad automática de las AAFP, tanto contributivas como no contributivas, y los rangos de ingresos para la percepción de las primeras. Más adelante se profundizará sobre este punto.

AUMENTOS Y TOPES DE INGRESOS

Los aumentos de las AAFP

Desde la creación de la AUH existieron seis actualizaciones, que afectaron también a las AAFP; la última fue en junio de 2015 y llevó los montos de transferencia a 873 pesos por hijo y a 2.730 pesos por hijo con discapacidad. En relación a la evolución de los valores transferidos, mientras que en el período 1996-2011 el porcentaje de aumento entre tramos y entre asignaciones –por hijo y por hijo con discapacidad– era similar,¹⁰ esa relación constante se alteró en 2012. Por un lado, la prestación por discapacidad descendió si se la compara proporcionalmente con la pres-

tación por hijo; por el otro, la Asignación por Hijo a partir de 2012 y por Hijo con Discapacidad a partir de 2013 experimentaron porcentajes de aumentos superiores en los tramos de menores ingresos y cayeron gradualmente en los tramos más altos (Lozano y Raffo, 2013). Se observa, entonces, la ampliación de la brecha entre los tramos de ingresos y entre las prestaciones por hijo y por hijo con discapacidad. En 2015 se retomó el criterio anterior por el cual todos los tramos de ingresos y asignaciones reciben el mismo porcentaje de aumento –que en ese caso fue del 30 por ciento–, y posteriormente, con la sanción de la Ley 27160, se garantizó la estabilidad del citado criterio a partir de 2016. Sin embargo, no se corrigieron las alteraciones producidas entre los años 2012 y 2014, por lo tanto se mantuvo la brecha abierta en ese período (Cuadro 2 y Cuadro 3).

Cuadro 2. Argentina. Montos de las AAFF por hijo según tramo de ingresos para la zona general, 2011-2015.

Año de aumento	Tramo de ingresos			
	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
2011	\$270	\$204	\$136	\$0
2012	\$340	\$250	\$160	\$90
2013	\$460	\$320	\$200	\$110
2014	\$644	\$432	\$260	\$132
2015	\$837	\$562	\$338	\$172
2011-2014	138,52%	111,76%	91,18%	
2012-2014	89,41%	72,80%	62,50%	46,67%
2012-2015	146,18%	124,80%	111,25%	91,11%

Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg.

Cuadro 3. Argentina. Montos de las AAFF por hijo con discapacidad según tramo de ingresos para la zona general, 2011-2015.

Año de aumento	Tramo de ingresos		
	Grupo I	Grupo II	Grupo III
2011	\$1.080	\$810	\$540
2012	\$1.200	\$900	\$600
2013	\$1.500	\$1.000	\$720
2014	\$2.100	\$1.485	\$936
2015	\$2.730	\$1.930	\$1.217
2011-2014	94,44%	83,33 %	73,33%
2012-2014	75,00%	65,00%	56,00%
2012-2015	127,50%	114,44%	102,83%
2014-2015	30,00%	29,97%	30,02%

Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg.

Los rangos de ingresos y topes para percibir las AAFF

Cabe destacar que en septiembre de 2012, junto con el aumento de los montos mencionados, las AAFF contributivas experimentaron otros dos cambios. El primero introdujo para el cálculo de los tramos de ingresos el cómputo ya no del sueldo de uno de los progenitores, sino del ingreso total familiar (ITF), considerando el conjunto de salarios, rentas y prestaciones de ingresos nacionales, provinciales y municipales (art. 1, Decreto 1667/12). El objetivo de la medida, siguiendo el discurso presidencial del

12 de septiembre de 2012,¹¹ era evitar que se dedujera el impuesto a las ganancias a través del concepto cargas de familia y que simultáneamente se cobrasen las AAFF, dado que así se duplicarían prestaciones. Este cambio implicó un reacomodamiento de los topes de las remuneraciones y valores liquidados con respecto al esquema anterior. Una consecuencia fue que en algunos casos el grupo familiar pasó del tramo de ingresos en el que se encontraba a otro más alto, con la consecuente disminución del monto de transferencia (Lozano y Raffo, 2013).¹² La segunda modificación fue la creación de un cuarto tramo de ingresos, para el componente por hijo y prenatal, que se sumó a los tres ya existentes. La creación de este cuarto rango tenía por objeto incluir los casos de quienes, en ese momento, ganaban más de 5.200 pesos y menos de 7.000 pesos, por lo cual ni percibían AAFF ni deducían impuestos por ganancias. En términos de cobertura, según los datos de la Anses presentados por la presidenta el 22 de mayo 2013,¹³ suponía, por un lado, sumar a 269 mil familias, mientras que, por el otro, implicaba que aproximadamente 63 mil familias con doble beneficio perdieran la asignación y pasaran a percibir únicamente las deducciones del impuesto a las ganancias.

A menos de un año de las modificaciones relatadas, los topes máximos para cobrar AAFF volvieron a encontrarse desfasados respecto del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, que en marzo 2013 pasó de 7.000 a 8.360 pesos de sueldo mensual bruto para un soltero. Como consecuencia, en julio de ese año se aumentaron los topes de todos los rangos para percibir AAFF. Y luego de esa ocasión, se incrementaron tres veces más hasta junio de 2015. En los últimos dos aumentos el cuarto tramo (el de mayores ingresos) se mantuvo inalterado, quedando establecido en 30.000 pesos el ingreso total familiar o en 15.000 pesos el salario de uno solo de los progenitores. Cabe advertir que para febrero 2015, el sueldo promedio relevado según el índice Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables (Ripte) era de 12.410,76 pesos, por lo cual, de no mediar un aumento del tope de ingresos individual para percibir las asignaciones, sería probable que tal como sucedió en 2013 el promedio Ripte superara el tope para percibir AAFF (Cuadro 4).

Cuadro 4. Argentina. Mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y tope para la percepción de AAFF, 2011-2015.

Año	Mes	Tope de ingreso individual (AAFF)	Mínimo no imponible bruto
2011	Enero	\$4.800	\$6.966
	Octubre	\$5.200	\$6.966
2012	Octubre	\$7.000	\$6.966
2013	Marzo	\$7.000	\$8.360
	Julio	\$8.400	\$8.360
2014		\$15.000	\$15.000
2015		\$15.000	\$15.000

Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg.

En síntesis, a partir de 2004 el Poder Ejecutivo Nacional incrementó en forma sucesiva los montos de las prestaciones de las AAFF, que se encontraban congelados desde 1996. Como esto sucedió a la par de aumentos salariales y en consonancia con un ritmo menor de actualización del tope superior, resultó que una gran cantidad de trabajadores fue progresivamente excluida de la cobertura.

Considerando la cantidad de beneficios (no titulares) de las AAFF por hijo de los trabajadores activos, en diciembre de 2005 era de 4.131.000; en diciembre de 2007 de 3.866.000; en diciembre de 2008 de 3.740.000 y en septiembre 2009 (mes previo al surgimiento de la AUH) de 3.794.000. En junio de 2010 cayeron a 2.557.000.¹⁴ Posteriormente, con los cambios establecidos en los límites superiores de las bandas salariales de 2013 (Decreto 613/13 y 1.282/13), se elevó el número de perceptores, lo cual permitió recuperar beneficios entre mayo y septiembre de dicho año: en abril de 2013 se habían abonado 2.844.312 beneficios y se estimaba que, una vez en marcha los cambios mencionados, la cobertura se elevaría a 3.443.340.¹⁵ Pero para diciembre de 2015 el número de niños,

niñas y adolescentes cubiertos cayó a 2.710.023,¹⁶ lo cual da cuenta de las dificultades para mantener la cobertura de las AAFF. Pues la oscilación constante opera asociada a la variación de los salarios y la condición laboral.

LEY DE MOVILIDAD DE LAS AAFF Y LA AUH

Dado que la Ley 24714 establecía que el aumento de los valores de las asignaciones era una decisión del Poder Ejecutivo Nacional, desde diversos sectores se presionó a favor de un mecanismo de actualización automática.¹⁷ A instancias del Poder Ejecutivo Nacional, el 15 de julio de 2015 el Congreso Nacional aprobó la Ley 27160, que regula tanto los aumentos de las asignaciones como los rangos de ingresos para su percepción. Establece en su artículo 1 que: «La movilidad se aplicará al monto de las Asignaciones Familiares y a la actualización de los rangos de ingresos del grupo familiar [...]. En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir una disminución del valor de la asignación». Y en su artículo 5 que: «El tope de ingresos previsto en el artículo 3° de la Ley 24714 y sus modificatorias, se ajustará de acuerdo con la variación que se produzca en la ganancia no imponible y/o en las deducciones por cargas de familia [...]». Es decir que mientras los rangos se actualizarán de forma automática, el tope superior para percibir las AAFF se moverá en función de las modificaciones establecidas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en materia del impuesto a las ganancias. Por un lado, tiene la virtud de establecer la coordinación del sistema a fin de evitar que se generen situaciones donde haya familias cuyos ingresos sean lo suficientemente altos para no percibir AAFF, pero suficientemente bajos para no deducir impuestos, como ya sucedió. Por otro lado, en la definición del tope superior se perciben lógicas distintas: el aumento automático por la evolución de la fórmula de las AAFF y el aumento discrecional del mínimo no imponible.

Asimismo para la AUH se dictamina que las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones de la Provincia de Buenos

Aires percibirán un importe diferencial consistente en aplicar el coeficiente 1,3 sobre el valor base vigente para cada período (art. 2), con el fin de compensar el mayor costo de vida existente en la zona sur y contribuir a las economías regionales. Recuérdese que, como se describió, la Anses establece cinco zonas con valores diferentes, y que el decreto de creación de la AUH disponía que su valor sería equivalente al de la zona general (que cuenta con el monto más bajo), más allá del lugar de residencia de sus receptores (Ley 24714).

En relación con la movilidad, se establece la misma fórmula vigente en la Ley 26417 de 2008 (para las jubilaciones), contemplando una actualización semestral (marzo y septiembre) en función del resultado menor de la variación recaudatoria o salarial. Sin negar la importante mejora que supone un mecanismo permanente, fueron criticados distintos aspectos de la fórmula escogida. El Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra, 2009) se centraba en dos aspectos: en primer lugar, que la incorporación de los *recursos totales* de la seguridad social termina operando como techo de la fórmula propuesta; en segundo lugar, que al no tomar en cuenta la evolución de los precios (en un contexto inflacionario y de estancamiento de los salarios), podría implicar el riesgo de la disminución de los montos de las jubilaciones y pensiones salvo que hubiera un aumento en la recaudación. Por su parte, la diputada nacional de la Coalición Cívica Fernanda Reyes destacaba –en un informe elaborado en 2012 por su equipo de trabajo, titulado «A cuatro años de la ley de movilidad»– la falta de publicidad de la información necesaria para realizar el cálculo de la fórmula y para establecer la cantidad de beneficios otorgados; entre otras cosas, el informe indicaba que no se dispone de información sobre recaudación semestral y que fueron discontinuados los Informes de la Seguridad Social (desde el 2008) y que solo algunos Boletines Previsionales y de la Seguridad Social de la Anses y Boletines Estadísticos de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (BESS) se encuentran disponibles. Además, sostenía que existían incongruencias respecto de los resultados que brindó el cálculo oficial de la movilidad. La negativa de publicar datos que componen la fórmula fue parte de una decisión de Anses, que ante un pedido de información justificaba: «en particular la información por usted solicitada

resulta sensible puesto que al hacerse públicos esos datos, la utilización de los mismos puede inducir a efectuar pronósticos de futuros índices de movilidad». Ese aspecto, señalaba la diputada Reyes, dificulta cualquier tarea de control y seguimiento por parte del Poder Legislativo, el Poder Judicial y la ciudadanía en general. Se afirmaba que el desempeño positivo que venía mostrando la fórmula de movilidad, en el caso de las jubilaciones, se debía al aumento sostenido de la recaudación tributaria como resultado de la inflación, más que como efecto de un virtuosismo de la fórmula.

Los mismos señalamientos y otros se encontraron presentes en el debate legislativo. En ambas Cámaras el proyecto fue tratado únicamente por la Comisión de Presupuesto y Hacienda. En la Cámara de Senadores, la Unión Cívica Radical (UCR) presentó el único dictamen de minoría; mientras en la Cámara de Diputados hubo tres dictámenes: uno del citado partido, otro de Camino Popular (CP) y el último de la Coalición Cívica (CC-ARI). Los espacios políticos de donde provinieron los dictámenes de minoría fueron aquellos que, de forma pionera, instalaron la propuesta de modificar el régimen de AAFF desde fines de la década del noventa.¹⁸ De hecho, los últimos dos dictámenes mencionados incluían un proyecto propio de universalización de las AAFF (CP) y, en el caso de la CC-ARI, la iniciativa del Ingreso Ciudadano para la Niñez. El bloque de la UCR utilizó como base la propuesta del Poder Ejecutivo Nacional, buscando ampliar el alcance del sistema y mejorar su generosidad para las provincias del norte.

En términos generales, tanto los dictámenes como las intervenciones críticas señalaron, además de lo dicho sobre la ley de movilidad, la necesidad de incluir un valor diferencial también para las provincias del norte. Recuérdese que las mismas ya se encuentran incluidas en las zonas de las AAFF, de forma que Ley 27160 establece un nuevo criterio geográfico que no coincide en todas las provincias y zonas con el anteriormente vigente. Pese a los dictámenes de minoría, críticas y sugerencias, se convirtió en ley sin mediar modificación alguna al proyecto original. En consecuencia, al tiempo que se mejoraron los montos para las provincias del sur, se fragmentó el sistema que ahora opera con dos criterios zonales distintos.

Brechas en las transferencias a las familias

Hasta fines de 2009 el sistema de transferencias a las familias con hijos menores de edad estaba configurado por múltiples prestaciones, a la vez que presentaba problemas de cobertura. Se encontraban vigentes un sistema contributivo destinado a los trabajadores formales y receptores del seguro de desempleo, otro no contributivo dirigido a los trabajadores pasivos (que percibían jubilación y/o pensión) y exenciones impositivas a los sectores de mayores ingresos junto con programas sociales de transferencias de ingresos y pensiones no contributivas para casos especiales. Con la creación de la AUH en octubre de 2009, de la AUE dos años más tarde y con la Ayuda Escolar Anual en 2015, se incorporó un significativo componente no contributivo dentro de la seguridad social destinado a los trabajadores del sector informal, desocupados, trabajadoras de casas particulares y monotributistas sociales.

Si bien a partir de 2004 el Poder Ejecutivo Nacional incrementó en forma sucesiva los montos de las prestaciones de las AAFF, los aumentos salariales ocurridos a la par en virtud de las negociaciones colectivas y ante la desactualización del valor del tope superior para ser perceptor de la prestación dieron como resultado que una gran cantidad de trabajadores y trabajadoras fuera quedando excluida progresivamente de la cobertura contributiva, en combinación con la falta de coordinación con el impuesto a las ganancias. La corrección se produjo recién en 2013 y en 2015, cuando se sancionó la ley de movilidad de rangos y de montos. Sin embargo, como se analizó, el tope superior de ingresos para percibir las AAFF quedó supeditado a la decisión discrecional de modificar el mínimo no imponible del mencionado impuesto, evidenciando las tensiones en la convivencia de lógicas distintas. Pese a las mejoras insoslayables, queda pendiente el debate en torno a un sistema unificado, simple y coherente.

Aun cuando la AUH redundó en mejoras significativas en relación con los programas de transferencias que la precedieron y tanto la creación de la AUE como la extensión de la Asignación por Ayuda Escolar Anual constituyeron dos avances de magnitud, un aspecto controvertido fue su inscripción en la situación laboral del grupo familiar, estableciendo como mediadoras a las madres, a quienes se les exige conductas activas en

materia de cuidado de salud y obligatoriedad escolar de los niños, niñas y adolescentes. Con una innovación respecto de las medidas anteriores, se invirtió la carga de la prueba sobre su cumplimiento, al retener el 20 por ciento del monto total a percibir; esto no sucedió en el caso de las AAFF para trabajadores formales y pasivos. Estas brechas no hacen más que dar cuenta de la fortaleza simbólica e institucional del sistema de seguridad social, organizado a partir de la relación salarial formal. Es decir, al tiempo que se llevaron a cabo medidas que exponen implícita o explícitamente los límites de las relaciones asalariadas y del empleo registrado para garantizar protección social, las modificaciones realizadas supusieron mecanismos que, ya sean provisorios o permanentes, no modifican sustancialmente los principios del sistema. La AUH y la AUE consideraron a las familias de los trabajadores desempleados y bajo condiciones de precariedad laboral como destinatarias de un régimen especial, concebido como transitorio hasta tanto se alcance la condición de asalariado formal y la población receptora ingrese al sistema de asignaciones familiares (o bien quede excluida por estar en el límite salarial superior). Sin embargo, los datos son elocuentes: según Anses (Fernández de Kirchner, 2015), las Asignaciones por Hijo contributivas y no contributivas pagadas por este organismo se repartía en porcentajes similares (47 por ciento no contributivo y 53 por ciento contributivo). Las políticas no contributivas adquieren mayor peso sin alterar el principio organizador del sistema. A su vez, los componentes *contributivos* y *no contributivos* se financian con una combinación de aportes y de rentas generales, incorporando tensiones no solamente desde el lado de la provisión de los beneficios, sino también del financiamiento del sistema de seguridad social.

Por último, y considerando la complejidad inherente al diseño y funcionamiento del sistema de seguridad social, particularmente en términos de cobertura de contingencias vinculadas con la reproducción social, las reformas analizadas mantienen su falta de integración. La ampliación de la cobertura de las prestaciones es una meta valiosa en sí misma, pero corresponde poner en debate si la inscripción laboral es un principio idóneo de acceso. La notable mejora de la cobertura del sistema de transferencias a las familias profundizó su carácter dual, generando nuevas asimetrías y discriminaciones.

NOTAS

1. Los autores son miembros del Proyecto Interdisciplinario de Investigación Ubacyt 2014-2017 «Brechas de bienestar y marginación social en Argentina», Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja» (Facultad de Derecho, UBA), Grupo de Trabajo Interdisciplinario «Derechos Sociales y Políticas Públicas» (www.dspp.com.ar).
2. Fuente: Versión taquigráfica de la Reunión de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, 24 de junio de 2015, Salón Illia del Honorable Senado de la Nación, Dirección General de Taquígrafos de la Cámara de Senadores de la Nación. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/16187.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2018].
3. Para un análisis del sistema de AAFF en Argentina, ver: Bertranou y Bonari, 2005; Hintze y Costa, 2011; Arcidiácono *et al.*, 2012, y Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013; entre otros.
4. Zona 1: Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta, Orán. Zona 2: Chubut. Zona 3: Catamarca, Jujuy, Salta. Zona 4: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
5. Fuente: «Anses: “Los trabajadores temporales cobran salario familiar todo el año”», *lprofesional*, 29 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/113706-ANSES-Los-trabajadores-temporales-cobran-salario-familiar-todo-el-ano> [consulta: 10 de marzo de 2018].
6. El art. 10 de la Resolución Anses 393/09 señala: «cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación».
7. Fuente: Nota DGDNYp 286/15, Dirección General Diseño de Normas y Procesos, 16 de abril de 2015.
8. Un análisis de la AUH en relación a la población migrante se encuentra en Ceriani, Cymet y Morales, 2011. Al respecto se han pronunciado críticamente el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 2011a: 6-7) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos pertenecientes a Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2011b: 6).
9. Para un análisis del Programa SUMAR y su vinculación con la AUH y AUE, ver Arcidiácono *et al.*, 2014.

10. Con excepción de 2009, momento en el cual la categoría más alta aumenta más que el resto, aunque luego se compensa con la menor evolución de la misma en el siguiente año.

11. Archivo Casa Rosada (2012), *Anuncio aumento Asignación Universal por Hijo a \$340*. Cristina Fernández, video online, 12 de septiembre. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=4ZtPgOChbss>> [consulta: 24 de agosto de 2018].

12. Por ejemplo, una familia que con anterioridad al aumento se encontraba en el tramo III de ingresos y percibía una transferencia de 136 pesos por hijo pasó, como resultado de la suma de los ingresos familiares y sin que medie un aumento salarial, al tramo IV, donde la transferencia por hijo era de 90 pesos. De haberse mantenido en el mismo tramo, a partir del aumento hubiese percibido 160 pesos por hijo.

13. Presidencia de la Nación-Anses, Protección social para más familias. Ampliación de cobertura y aumento de las asignaciones familiares y asignación universal por hijo, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <<https://www.infobae.com/adjuntos/pdf/2013/05/666396.pdf>> [consulta 10 de marzo de 2018].

14. Se utilizaron como fuentes los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social (BESS) elaborados por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y correspondientes a los períodos: tercer trimestre de 2006, cuarto trimestre de 2008, cuarto trimestre de 2009, segundo trimestre de 2010 y segundo trimestre 2012. Disponibles en <<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/estudios>> [consulta: 18 de marzo de 2018].

15. Presidencia de la Nación-Anses, Protección social para más familias. Ampliación de cobertura y aumento de las Asignaciones Familiares y Asignación Universal por Hijo, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <<https://www.infobae.com/adjuntos/pdf/2013/05/666396.pdf>> [consulta 10 de marzo de 2018].

16. Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), elaborado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS), correspondiente al cuarto trimestre de 2015. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/estudios>> [consulta: 10 de septiembre de 2018]. Cabe señalar que entre el segundo trimestre de 2012 y el cuarto de 2015 fue interrumpida la publicación del boletín.

17. Esto fue resaltado durante el tratamiento de la ley de movilidad tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados.

18. Para un análisis del debate sobre la modificación del régimen de AAFP, ver

Straschnoy, Mora (2014), «Una década de condicionalidades en las políticas de transferencia de ingresos a las familias en Argentina. Las percepciones de políticos, técnicos y académicos», trabajo para la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

Archivo Casa Rosada

2015 *Acto de anuncios del Plan PRO.CRE.AR. y aumento de asignaciones*, video online, 17 de marzo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?time_continue=5&v=4s-0aPr13eA> [consulta: 24 de agosto de 2018].

Arcidiácono, Pilar

2012 *La política del «mientras tanto». Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Buenos Aires, Biblos.

Arcidiácono, Pilar et al.

2012 «La Asignación Universal por Hijo: ¿Una vía de transformación en la política social argentina?», en Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (dirs.), *¿Más derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en argentina 2003-2009*, Buenos Aires, Biblos, pp. 149-179.

2014 «Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo en Argentina», en Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (Puibamas), *Universidad y sociedad. Desafíos de la Investigación Interdisciplinaria*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 201-232. Disponible en: <http://www.uba.ar/archivos_secyt/image/Universidad%20y%20sociedad_%20Desaf%C3%A2%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20interdisciplinaria%20-%20PIUBAMAS.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2018].

Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo y Straschnoy, Mora

2013 «¿Consolidación de un sistema de protección social no contributivo en

Argentina? El Plan Nacer, la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para la Protección Social», en Clérico, Laura; Ronconi, Liliana y Aldao, Martín (coords.), *Tratado de derecho a la salud. Tomo II*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, pp. 1387-1415.

Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (coords.)

2005 *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_19.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2018].

Ceriani, Pablo; Cymment, Paula y Morales, Diego

2011 «Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social». Disponible en: <http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/ceriani_cymment_morales_mesa_2.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2018].

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra)

2009 *Documento de Trabajo N° 2: La evolución del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, íd. Disponible en: <http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf> [consulta: 20 de marzo de 2018].

Fernández de Kirchner, Cristina

2015 «Aumento del 30% de AUH, por embarazo y asignaciones familiares», actualización de estado de Facebook, 15 de junio. Disponible en: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.969185716479297.1073742147.115689108495633&type=1>> [consulta: 20 de marzo de 2018].

Gamallo, Gustavo

2015 «Aproximación al concepto de brechas de bienestar», ponencia presentada en el Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Juan de Puerto Rico, 27 al 30 de mayo. Disponible en: <http://www.academia.edu/12654068/Aproximaci%C3%B3n_al_concepto_de_brecha_de_bienestar> [consulta: 1 de diciembre de 2017].

Hintze, Susana y Costa, María Ignacia

2011 «La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección», en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 159-183. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>> [consulta: 3 de marzo de 2017].

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec)

2002 Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires, octubre.

Lozano, Claudio *et al.*

2014 *Asignaciones Familiares. Los aumentos que permite el ajuste*, Buenos Aires, Instituto de Pensamiento y Política Pública.

Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (coords.)

2013 *Discrecionalidad y anarquía en el Sistema de Asignaciones Familiares*, Buenos Aires, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en: <<https://www.ipyp.org.ar/descargas/2013/Aumento%20en%20las%20asignaciones%20familiares.pdf>> [consulta: 3 de marzo de 2018].

Naciones Unidas

2011a «Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la Convención», Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2 de noviembre. Disponible en: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW/C/ARG/CO/1&Lang=Sp> [consulta: 24 de agosto de 2018].

2011b «Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto», Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 14 de diciembre. Disponible en: <<https://goo.gl/mnQPou>> [consulta: 27 de agosto de 2018].

Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora

2013 *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, Santiago de Chile, Cepal-Unicef. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2018].

Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura

2012 «Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina», en *Económica*, vol. 58, pp. 97-128. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37904/Documento_completo.pdf?sequence=1> [consulta: 3 de marzo de 2018].

UNIVERSALISMO EN SALUD EN CONTEXTOS DE FRAGMENTACIÓN: APORTES PARA SU INVESTIGACIÓN

Magdalena Chiara y María Crojethovic

INTRODUCCIÓN

La matriz institucional heredada de los noventa tuvo su punto de quiebre a finales de siglo, cuando se inició un nuevo ciclo que resignificó el papel del Estado en relación a lo social. En la última década, el universalismo volvió a abrirse paso en los sistemas de justificación de diseño de la política social, marcando un giro en las intervenciones sociales del Estado, tanto en el sector de la seguridad social como en los de educación y salud.

Este artículo presenta un conjunto de aportes teórico-metodológicos destinados a conocer y analizar los avances hacia el universalismo verificados en las políticas de salud durante el período 2008-2015 en contextos de alta fragmentación, en el marco de la investigación desarrollada para el proyecto «Cobertura universal de salud y redes de servicios: encuentros y desencuentros entre la macro y la meso gestión».¹

Primero, se plantea el problema que transita la investigación; luego, se brindan las coordenadas metodológicas y, en tercer lugar, se desarrollan los caminos que posibilitan la indagación: los avances hacia el universalismo en salud, el modo de capturar a la política sanitaria en movimiento, la desigualdad en el acceso dentro de las regiones y las articulaciones entre establecimientos y servicios en el territorio. La contribución finaliza

con una reflexión sobre la importancia de los resultados a alcanzar y las limitaciones del propio estudio.

EL PLANTEO DEL PROBLEMA

La indagación del problema que plantea este estudio recorre tres campos de investigación académica e institucional no siempre conectados entre sí: los debates en torno a lo que se entiende por *universalismo* y *cobertura universal*, las investigaciones referidas a la dimensión territorial de la *desigualdad* y sus consecuencias en el acceso a los servicios de salud y, de manera más incipiente, los estudios sobre *redes de servicios de salud*.

Debates sobre universalismo y cobertura universal

En el año 2000 el principio de *universalidad* aparece por primera vez asociado al concepto de los servicios sociales básicos provistos por el Estado como derechos de los ciudadanos. La definición en torno al alcance del universalismo abrió así debates académicos en los que aún se (re)discute su naturaleza.

La propuesta del *universalismo básico* ha sido cuestionada por quienes sostuvieron que podría implicar un reduccionismo, al derivar en un no-derecho justificado en la necesidad de un umbral inferior (Costa, 2009). Otros observaron que bien podría implicar la subordinación de la universalización a esquemas de *garantías mínimas*, como sucede en los modelos de protección con seguros individuales que no aseguran la igualdad ni la integralidad (Fleury, 2011).

En el sector salud, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como el Banco Mundial (BM) vienen proponiendo la Cobertura Universal en Salud (CUS) (OMS, 2013; OMS y BM, 2013) como un medio para alcanzar el goce máximo de salud de las personas. Incluso, en el encuentro de 2014, la OMS hizo explícitas las cuestiones en torno al *acceso* en su propuesta «Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud» (OPS y OMS, 2014). No obstante, a pesar de esas orientaciones generales acordadas, los representantes de los países reconocieron que alcanzar estos compromisos en cada contexto particular supone procesos y caminos tan complejos como diversos.

La desigualdad de los territorios y sus consecuencias en el acceso a los servicios de salud

La *desigualdad de los territorios* orienta el foco del análisis hacia el nivel de la *meso* gestión, con el propósito de indagar en las posibilidades de articulación y superación de las *brechas de desigualdad*, tanto en las condiciones de la demanda como en la oferta de servicios.

Diversas investigaciones buscaron dar cuenta de las desigualdades sociales en salud poniendo en evidencia la incidencia de los factores urbano-ambientales y socioeconómicos. Desde el ámbito de la oferta de los servicios sociales, la importancia de los efectos de localización y la movilidad han sido los temas más tratados (Gutiérrez, 2009). En el nivel de los establecimientos, ciertos estudios remiten a cómo el deterioro de los servicios universales refuerza los efectos derivados tanto de la localización como de las condiciones de vida (Chiara *et al.*, 2009). Estos temas también han sido abordados con herramientas de análisis geoespacial incorporadas en

los Sistemas de Información Geográfica (SIG), que relacionan las distribuciones espaciales de la población, el ambiente y las enfermedades, así como también la oferta y demanda de los servicios sociales de los grupos más vulnerables.

Contribuciones de los estudios de redes de servicios de salud

La noción de *redes* ingresa como estrategia en algunos países centrales para la gestión de la política sanitaria, con estudios que proponen superar la fragmentación de los sistemas de salud mediante el desarrollo de *sistemas integrados de servicios* (Shortell *et al.*, 1993). En un ámbito más local, esta estrategia propone la construcción de sistemas integrados para articular los territorios sanitarios y la gestión de la clínica, estructurados en base a: economía de escala, calidad, acceso, integración horizontal y vertical, y distintos niveles de atención coordinados por la atención primaria y por una acción cooperativa e interdependiente (Mendes, 2013). Más incipiente es el tratamiento que han tenido las redes por parte de los organismos internacionales, que han formulado los conceptos de Redes Integradas de Servicios (RIS) y de Sistemas Integrados de Servicios de Salud (SISS). Este último involucra, además de redes, otros atributos como gobernanza, financiamiento y mecanismos de pago (OPS y OMS, 2008).

Desde una perspectiva más sustantiva, y para el caso particular de la Argentina, el problema a investigar adquiere rasgos propios. En el campo de las políticas de salud, el planteo de la *cobertura universal* encierra las dificultades para definir los problemas de acceso y coordinación, la necesaria atención a la cuestión del financiamiento y el alcance de los servicios a prestar.

Los altos niveles de fragmentación que caracterizan al sistema sanitario argentino —entre subsectores y hacia el interior de los mismos—, productos del federalismo y los procesos posteriores de descentralización (incluso hacia los municipios), y la desigualdad en los territorios (que se expresa a su vez en condiciones muy diferentes en el acceso a los servicios) imponen singulares y complejos desafíos para transitar el camino

hacia la universalización en salud tanto en el nivel estatal nacional como en los provinciales (depositarios del mandato constitucional de garantizar el derecho a la salud).

Por otra parte, en las orientaciones de políticas y en lo que podría denominarse *meso gestión*, la propuesta de configuración de redes de servicios viene cobrando importancia en la agenda, tanto en el desarrollo de sus instrumentos como en las posibilidades de financiamiento. Como sucede en todo proceso de cambio, la conformación de redes dialoga con las políticas nacionales, provinciales y locales.

Finalmente, en el conurbano bonaerense, desde un nivel *macro* institucional, distintas iniciativas nacionales (p. ej., Programa SUMAR, Programa Remediar y Programa Nacional de Inmunizaciones) y provinciales (Programa Seguro Público de Salud, programas verticales y unidades de pronta atención, entre otras) se orientaron en la última década a facilitar las condiciones de acceso, a ampliar la cobertura y a mejorar la calidad de las prestaciones. Se trata de emprendimientos que atraviesan todos los niveles de la gestión, pero que se originan en lo que este proyecto denomina *macro gestión*. A pesar de esta convergencia (no siempre lineal) hacia la universalidad en salud, estas iniciativas involucran nodos de decisión y dialogan con otros actores en el territorio. Por lo que hay que avanzar en investigaciones que indaguen en las condiciones bajo las cuales estas políticas logran articularse con las redes de servicios logrando avances hacia la *cobertura universal*.

LAS COORDENADAS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación analiza cómo y bajo qué condiciones las redes de servicios de salud contribuyen con el objetivo de la *cobertura universal*, buscando superar la fragmentación que caracteriza al sector salud en Argentina. Dado este planteo, el *objetivo general* que orienta esta investigación es conocer y analizar la estructura y dinámica de las redes de servicios de salud en el conurbano bonaerense y sus modos de articulación con las políticas orientadas a alcanzar la cobertura universal en la atención entre los años 2008 y 2015.

Este propósito se operacionaliza en distintos objetivos específicos. En primer lugar, conocer la *política de atención de la salud* (nacional y provincial) y sus orientaciones, dispositivos e instrumentos dirigidos a garantizar la *cobertura universal*. En segundo lugar, relevar y describir las experiencias de redes de servicios de salud en su alcance y cobertura en el conurbano bonaerense. Por último, focalizar en una experiencia singular con el fin de describir y analizar la estructura y la dinámica de una red de servicios de salud que dé cuenta de los procesos que se suceden en el nivel de la *meso gestión* y a través de los cuales los programas nacionales y provinciales (nivel *macro*) se articulan, en la singularidad de las relaciones y nodos de la red.

La *hipótesis* que orienta la indagación es que en un contexto de alta fragmentación y desigualdad entre territorios, la puesta en marcha e implementación de *redes de servicios de salud* puede convertirse –con ciertas condiciones– en una estrategia para abordar el objetivo de la *cobertura universal*. Este planteo enfrenta el desafío de recorrer el nivel de la *macro* y la *meso gestión* para indagar la encrucijada entre las *redes de servicios de salud* y las *políticas de atención de la salud* orientadas a la *cobertura universal*.

Para abordar este problema de investigación se apela a tres contribuciones teórico-metodológicas: el *análisis de políticas por instrumentos* aplicado a las políticas de salud, el *análisis georreferenciado* y el *estudio de las redes*.

Por una parte, el *análisis de políticas por instrumentos* permite conocer y comprender los modos a través de los cuales las políticas regulan y orientan las relaciones entre actores involucrados en los procesos de atención (Lascoumes y Le Gales, 2007). Desde esta aproximación, se busca reconstruir y analizar las políticas en sus planes, programas y leyes, apelando al concepto de *instrumento* para fijar la atención en aquellos elementos que los componen. El enfoque de la instrumentación permite mirar a las políticas en movimiento en el nivel de la *meso gestión*.

En segundo lugar, el *análisis georreferenciado* devela la materialidad de estas relaciones en el territorio con sus continuidades, rupturas y brechas de desigualdad históricamente conformadas, construyendo mapas temáticos que muestran las variaciones en la disponibilidad de los servicios

de salud por ejes o corredores de conectividad y por municipios. Tal análisis permite construir mapas de las redes de servicios de salud en el territorio del conurbano bonaerense, estas son relevadas como parte del segundo momento de trabajo y luego se superponen estos mapas a los primeros.

Por último, el *análisis de redes* posibilita la sistematización y análisis de las características de los acuerdos celebrados entre autoridades y establecimientos y orientados a alcanzar la *coordinación asistencial*.

Desde esta triple aproximación, esta investigación analiza los dispositivos de políticas de salud orientados a la *cobertura universal* y, posteriormente, reconfigura el modo en que estos se articulan en el nivel de la *meso gestión* al conformar redes de servicios.

El proyecto se propone abordar los objetivos de investigación a partir de un *análisis diacrónico*, que combina estrategias cualitativas y cuantitativas y permite así relacionar diversa información de un mismo fenómeno de estudio (Denzin, 1978). Se utilizan *fuentes secundarias* para estudiar el territorio en relación con el problema planteado mediante un análisis georreferenciado, y *primarias* para analizar los dispositivos y sus instrumentos, así como también para reconstruir las redes de servicios de salud.

El *recorte espacial* comprende los veinticuatro partidos que conforman el conurbano bonaerense.² El período analizado se inicia con la asunción de autoridades en todos los niveles de gobierno y coincide con una profundización de la presencia del Ministerio de Salud de la Nación en el conurbano bonaerense; comienza en 2008 y finaliza en 2015, año de cierre de un período político institucional.

En una fase final, está previsto trabajar sobre un *caso de estudio* que articule distintos niveles de complejidad y más de una jurisdicción (nacional, provincial y/o municipal). Con el análisis de esta experiencia, se busca conocer e indagar en los modos de articulación de la red y sus actores con la política nacional y provincial.

El proceso de indagación reconoce tres niveles de análisis: *nación y provincia*, para reconstrucción de las políticas; *conurbano bonaerense* (veinticuatro partidos), para el relevamiento y descripción de las experiencias de redes de servicios de salud, y *subregión o conjunto de municipios*, es decir, el territorio involucrado en la red que constituirá el caso de estudio.

Finalmente, las limitaciones de la investigación provienen no solo de la propia metodología cualitativa y su dificultad para generalizar los resultados, sino que además se advierte que no se cubren todas las diversas aristas y perspectivas implicadas al investigar la hechura de las políticas sanitarias orientadas a la *cobertura universal*.

LOS CAMINOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para esta investigación resulta obligatorio plantear y desarrollar, en primera instancia, algunos interrogantes que estructuran los senderos del proceso investigativo: en relación al universalismo en salud, al movimiento de la política sanitaria, a la desigualdad en el acceso y a las articulaciones entre establecimientos y servicios en el territorio.

¿Cómo reconocer los avances en relación al universalismo en salud?

Toda política pública se emplaza en un recorte teórico que le otorga significado a la acción. En este caso, la noción de *universalidad* supone un modo de interpretar el derecho a la salud que termina por delimitar la orientación que adopta la intervención estatal. El enfoque de derecho (Bergallo, 2013) abre el debate y permite discutir acerca de cómo el *universalismo* y la *cobertura universal en salud* mojonan las tensiones, dado que poseen significados diferentes y suponen recortes disímiles acerca del alcance del derecho a la salud (Laurell y Herrera Ronquillo, 2010).

La OMS operacionaliza el concepto de *cobertura universal en salud* a partir de tres dimensiones: los servicios alcanzados, la población cubierta y la protección financiera de las personas frente al riesgo. La primera alude a la forma en que los servicios de salud alcanzan a la población mediante la prevención, la promoción, el tratamiento, la rehabilitación, la atención paliativa y diagnóstico, debiendo garantizarse dichos servicios tanto en su cantidad como en su calidad. La segunda refiere a la población que está cubierta y a la que no, tanto en lo que hace al acceso como

al financiamiento; todos deben obtener los servicios que necesitan a un costo asequible, por lo que para las personas con escasos recursos o más desfavorecidas debiera ser igual a cero. La tercera se relaciona con la protección financiera y la capacidad de pago, la necesidad de tal protección está determinada por los costos que las personas deben afrontar mediante pagos en efectivo directos e inmediatos. Si bien los factores facilitadores del acceso están comprendidos en la *cobertura*, para darles mayor visibilidad este estudio los incorpora en una cuarta dimensión en el análisis de las políticas.

Es necesario aclarar que de manera analítica y asumiendo las limitaciones, se reconoce que metodológicamente las dimensiones de la *cobertura universal* son las más apropiadas para progresar en el reconocimiento de los avances, estancamientos y retrocesos en los contenidos de las políticas nacionales y provinciales en relación a la universalidad, junto con la incorporación la dimensión *facilitadores del acceso*.

¿De qué modo capturar a la política sanitaria en movimiento?

Este proyecto entiende por *política de atención de la salud* al conjunto de las intervenciones institucionalizadas del Estado que tienen como ámbito de acción (directa o indirecta) a los servicios de salud (prioritariamente estatales, aunque no exclusivamente), comprendiendo las acciones de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos (Chiara, 2018).

Desde esta definición, su análisis en el caso argentino encuentra dificultades que derivan de su forma de organización. La fragmentación entre subsectores y niveles jurisdiccionales, los diversos centros de decisión que se recomponen en la implementación así como también la ausencia de un proceso sistemático de reforma son características que dificultan la tarea de delimitar las fronteras del objeto de estudio.

Si bien existen distintos *dispositivos de políticas* (leyes o programas) a través de los cuales reconocer los avances en relación a la universalidad, para captarla en la simultaneidad de su implementación, esta investiga-

ción apela a una herramienta de análisis menor –y, a la vez, más general–: los *instrumentos*.

Siguiendo a Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales, un instrumento de política pública es un medio de operación tanto técnico como social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a los que se dirige, de acuerdo con determinadas representaciones y significados. Se trata de un tipo particular de institución, cuya finalidad consiste en llevar un concepto concreto de la relación política/sociedad a través de una particular forma de regulación (Lascoume y Le Gales, 2007: 4).

Desde esta perspectiva, el análisis de un instrumento reconoce dos aspectos: una cierta *acción de contenido* y la *fuerza de la autoridad* que hace que esta acción suceda. El primer aspecto refiere en este estudio a las dimensiones de la *cobertura universal en salud* (las prestaciones, la población cubierta, los niveles de protección financiera y los facilitadores del acceso), mientras que la *fuerza de autoridad* se analiza a través de dos variables: el *carácter directo de la acción* –con relación a la población– (Salamon, 2002) y los *recursos de poder* que moviliza de manera prioritaria (Vedung, 2005).

La investigación se propone identificar los *dispositivos* de políticas que se orientan a la universalidad, buscando detectar –posteriormente– qué *instrumentos genéricos* moviliza cada uno de ellos.

En torno a los *instrumentos* más relevantes, se indagará acerca de la perspectiva de los actores en los distintos niveles jurisdiccionales y en los nodos de las redes en el estudio de caso. Para ello, se prevé realizar entrevistas en profundidad para reconstruir las valoraciones de los actores acerca de los instrumentos mediante los cuales actúan las políticas en la trama institucional de una red.

¿Cómo dar cuenta de la desigualdad en el acceso dentro de las regiones?

En contextos de tan alta fragmentación, el acceso a los servicios es una de las dimensiones en las que se libra el ejercicio efectivo del derecho a la salud para toda la población. En las regiones metropolitanas este fenóme-

no está fuertemente vinculado al modo como se relaciona –en el territorio– la oferta de los servicios con la demanda de la población, a través de procesos específicos de *movilidad*. Por esta razón, se propone analizar la *disponibilidad de servicios de salud* según las condiciones de movilidad de la población en el territorio.

El esquema de análisis adoptado relaciona la *oferta de los servicios* con la *demanda potencial de la población* según dos delimitaciones territoriales diferentes, que suponen distinta organización del acceso: los límites jurisdiccionales de cada partido/municipio y los ejes de movilidad de la población. Para ello, se apela a los aportes de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), herramienta que permite georreferenciar la información cruzando en el territorio las variables de análisis.

Aprovechando la información censal disponible, la *demanda* es caracterizada según tres variables: población total, población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y población según condición de cobertura.

Si bien es posible adoptar otros indicadores que den cuenta de la *oferta de servicios* (como centros de atención primaria), este estudio focaliza el análisis en la *disponibilidad de camas hospitalarias para internación* en tanto se trata de un recurso de infraestructura que cataliza la disponibilidad de otros recursos del segundo nivel de atención (médicos, personal de enfermería y medicamentos en internación), a la vez que, si aumenta, favorece las posibilidades de derivación que –al menos de manera teórica– pueden tener los equipos de los centros de salud (responsables de la «puerta de entrada» al sistema). Se trata asimismo de un recurso cuya utilización evidencia externalidades que trascienden los *territorios* de proximidad y también locales, involucrando particularmente los *territorios de nodalidad* en las redes de servicios. Así, el análisis de la oferta se realiza a través de la variable *camas agudas en establecimientos según dependencia (privado/estatal) y jurisdicción (nacional, provincial y municipal)*.

La *disponibilidad de camas para internación* se analiza a través de un indicador que busca dar cuenta de las condiciones de *movilidad de la población* en el territorio; para ello, se definieron seis corredores que muestran las condiciones de movilidad en función de los principales patrones de circulación de la red ferroviaria y de las líneas de transporte público automotor. El análisis de la *disponibilidad de servicios* por ejes será con-

trastado con los valores del mismo indicador, pero calculando fronteras dentro de cada jurisdicción municipal.

Como resultado, se espera contar con un análisis de las brechas existentes en el territorio en relación a la disponibilidad de un recurso crítico para el sector como son las camas para internación y mostrar, a su vez, las posibilidades que abriría la articulación de redes de servicios si el acceso efectivo pudiera trascender las fronteras de las jurisdicciones.

¿Cómo reconocer las articulaciones entre establecimientos y servicios en el territorio?

El estudio de las redes está organizado en dos fases que responden a distintos propósitos. La primera avanza en un primer relevamiento de la totalidad de las redes de servicios de salud existentes en la región (conurbano bonaerense). En la segunda fase, se seleccionará una red para analizar los procesos que se suceden en el nivel de la *meso* gestión; entonces serán analizados los modos a través de los cuales los programas nacionales y provinciales orientados a la cobertura universal (nivel *macro*) se articulan en la puesta en marcha y desarrollo de las redes de servicios de salud. En los párrafos que siguen, se presentan las coordenadas de la primera fase.

Su propósito fue relevar y describir, desde una perspectiva organizacional, las experiencias de redes de servicios de salud en el conurbano bonaerense, con el propósito de conocer su capacidad para integrar los procesos de atención de la salud en territorios desiguales. Las variables de análisis se agruparon en tres grandes dimensiones: la *estructural*, que remite a la naturaleza de la red, el tipo y cantidad de organizaciones que la integran, las acreditaciones requeridas, la integración que busca promover, las articulaciones con programas; el *alcance*, que refiere a su extensión territorial, a su cobertura poblacional y a las prestaciones que involucra; y la *organizacional*, que involucra su infraestructura, recursos, nodos articuladores, tecnologías y mecanismos adoptados para la coordinación y los mecanismos de participación comunitaria. Se trabajó con dos cuestionarios, uno para el nivel de cada red y otro para el nivel de cada uno de los nodos que pertenecen a la red.

Las redes de salud muestran el desarrollo de los mecanismos de cooperación entre un conjunto de organizaciones, siendo horizonte de esta coordinación el superar los problemas de fragmentación. Desde esta perspectiva, las redes pueden ser concebidas como herramientas de integración del sistema para mejorar las intervenciones en salud. De allí la importancia de conocer su alcance y su especificidad, recuperando su complejidad.

LA AGENDA PENDIENTE: EL CASO DE ESTUDIO COMO ANALIZADOR DE LAS POLÍTICAS EN MOVIMIENTO

Este artículo mostró la hechura de una investigación que busca poner en diálogo muy diversos aportes en la construcción de un abordaje teórico metodológico para estudiar a las políticas en movimiento. Dado lo preliminar del estudio, las contribuciones presentadas se sitúan en el nivel regional, quedando pendiente la presentación de la estrategia de análisis del caso de estudio. En la última fase de la investigación, se cruzarán los caminos presentados en este trabajo.

El conocer y reconstruir la trayectoria y las condiciones bajo las cuales se desarrolla una red compleja y el modo como *se articula con y es fortalecida por* la política nacional y provincial aspira a ser un aporte significativo de esta investigación en dos sentidos. En primer lugar, para especificar el debate acerca de la *cobertura universal* en las condiciones en las que se desenvuelve el sistema sanitario en Argentina. En segundo lugar, para identificar, por un lado, las condiciones (en términos de sus recursos, capacidades, regulaciones) que es preciso fortalecer en una red de servicios, en el nivel de la *meso* gestión, y, por el otro, para detectar los instrumentos que resultan más eficaces (y por ello es preciso fortalecer) en el nivel *macro* con el objetivo de mejorar la cobertura y el alcance de las políticas.

El estudio acerca de la dinámica de las redes de servicios y el modo en que estas se organizan permitirá conocer cómo, por qué y para qué se conforman las relaciones interinstitucionales que organizan al sistema de salud y sus logros en materia de *cobertura universal*.

NOTAS

1. Forman parte del equipo del proyecto los investigadores Ana Ariovich, Carlos Jiménez y Mariela Miño, del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
2. Desde una perspectiva territorial, el conurbano presenta una configuración tentacular formada por los ejes de las vías férreas, rutas y autopistas, que convergen en el puerto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con áreas de diferente densidad de población, infraestructura y contigüidad espacial, que configuran al menos tres cordones concéntricos con características diferenciadas a la vez que distintos ejes de conexión. Estas diferencias influyen en la movilidad y accesibilidad a los servicios.

BIBLIOGRAFÍA

Bergallo, Paola

- 2013 «Argentina: los tribunales y el derecho a la salud. ¿Se logra justicia a pesar de la “rutinización” de los reclamos individuales de cobertura?», en Yamin, Alicia Ely y Gloppen, Siri (comps.), *La lucha por los derechos de la salud: ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, pp. 59-95.

Chiara, Magdalena

- 2018 *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011*, Los Polvorines, Ediciones UNGS.

Chiara, Magdalena *et al.*

- 2009 *Accesibilidad en la atención a la salud en el Municipio de San Fernando*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wp-content/uploads/2017/03/9789876300841-completo.pdf> [consulta: 10 de marzo de 2018].

Costa, María Ignacia

2009 «¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina», ponencia presentada en las «V Jornadas de Jóvenes Investigadores», Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 4, 5 y 6 de noviembre. Disponible en: <<https://www.aacademica.org/000-089/146.pdf>> [consulta: 10 de marzo de 2018].

Denzin, Norman

1978 *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, Nueva York, McGraw-Hill.

Fleury, Sonia

2011 «Direitos sociais e restrições financeiras: escolhas trágicas sobre universalização», en *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16, n° 6, pp. 2686-2688. Disponible en: <<https://pdfs.semanticscholar.org/b445/3ea95d41d3eadd87f9487144157297152fb9.pdf>> [consulta: 10 de marzo de 2018].

Gutiérrez, Andrea

2009 «La movilidad de la metrópolis desigual: el viaje a la salud pública y gratuita en la periferia de Buenos Aires», ponencia presentada en el XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 3-7 de abril. Disponible en: <<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/ptt/GutierrezEGAL09.pdf>> [consulta: 10 de marzo de 2018].

Laurell, Asa Cristina y Herrera Ronquillo, Joel

2010 «La Segunda Reforma de Salud. Aseguramiento y compra-venta de servicios», en *Salud Colectiva*, vol. 6, n° 2, pp. 137-148. Disponible en: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v6n2/v6n2a02.pdf>> [consulta: 10 de marzo de 2018].

Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick

2007 «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation», en *Governance*, vol. 20, n° 1, pp. 1-21.

Mendes, Eugênio Vilaça

2013 *Las redes de atención de salud*, Brasilia, Organización Panamericana de Salud-Organización Mundial de la Salud-Consejo Nacional de Secretarios de Salud. Disponible en: <http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&Itemid=270&gid=21928&lang=es> [consulta: 13 de marzo de 2018].

Organización Mundial de la Salud (OMS)

2013 *Informe sobre la salud en el mundo 2013: investigaciones para una cobertura sanitaria universal*, Luxemburgo, OMS. Disponible en: <<http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s22233es/s22233es.pdf>> [consulta: 13 de marzo de 2018].

Organización Mundial de la Salud (OMS) y Banco Mundial (BM)

2013 «Hacia la cobertura sanitaria universal: conceptos, enseñanzas extraídas y desafíos para las políticas públicas», en *Revista Española de Salud Pública*, vol. 87, n° 1. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272013000100002> [consulta: 13 de marzo de 2018].

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS)

2008 *Sistemas integrados de servicios de salud. Conceptos, opciones de política y hoja de ruta para su implementación en las Américas*, Washington, OPS-OMS. Disponible en: <<https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/09/sistemas-integrados-de-servicios-de-salud.pdf>> [consulta: 13 de marzo de 2018].

2014 «Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud», 53° Consejo Directivo-66ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, Washington, CD53/5, Rev. 2, 2 de octubre. Disponible en: <http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=27273&Itemid=270&lang=es> [consulta: 13 de marzo de 2018].

Salamon, Lester

2002 «The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction», en id. (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 1-47.

Shortell, Stephen *et al.*

1993 «Creating Organized Delivery Systems: The Barriers and Facilitators», en *Hospital & Health Services Administration*, vol. 38, n° 4, pp. 447-466.

Vedung, Evert

2005 «Policy Instruments: Typologies and Theories», en Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray y Vedung, Evert (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*, Nueva Jersey, Transaction Publisher, pp. 21-57.

ESTUDIAR LA PRODUCCIÓN DEL PLAN FINES 2 EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ABORDAJES, RESULTADOS E INTERROGANTES EN PROCESO

Florencia Finnegan, Cecilia Brunetto, Silvina Kurlat y Paula Lozano

PRESENTACIÓN

El presente artículo acerca algunas reflexiones preliminares producidas en el marco del proyecto de investigación «Relaciones y trayectorias en contexto. La producción de políticas de Educación de Jóvenes y Adultos. El Plan FinEs 2 Secundaria Trayecto Educativo en la Provincia de Buenos Aires 2009-2014» (en adelante, «el Plan» o «FinEs 2S»), desarrollado en la Universidad Pedagógica (Picto 2012-0089). El estudio se propone analizar los procesos educativos y sociales presentes en la producción y apropiación de esta política educativa, con el objeto de identificar contribuciones a la realización del derecho a la educación. En esta línea, intenta establecer posibles aportes del Plan para el fortalecimiento de la oferta del nivel secundario de la modalidad de educación de jóvenes y adultos (EDJA), en orden al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel, estableciendo continuidades y discontinuidades de las concepciones y dispositivos que este impulsa con las de las tradiciones, políticas y experiencias que caracterizaron a la EDJA en nuestro país y en América Latina en las últimas décadas.

En este marco, la investigación interroga acerca de las implicancias de una política educativa de estas características en términos de favorecer

o restringir procesos de igualdad educativa, en un contexto en el cual la segregación social y educativa continúa vigente, y considerando su particular dispositivo de gestión intergubernamental y multiactoral, y su institucionalización local en ámbitos principalmente no escolares.

Las preguntas de investigación planteadas respecto de las particularidades de esta política pública son abordadas poniendo el foco en la diversidad de actores gubernamentales y sociales involucrados en el desarrollo del FinEs 2S en la Provincia de Buenos Aires. En este punto, se analizan las permanentes interacciones que se tejen entre ellos en la resignificación cotidiana del Plan y toman cuerpo en instancias de negociación, cooperación y conflicto que se van hilvanando a nivel local. Y es que, si la apelación a la participación social en la producción de políticas educativas de EDJA constituye una constante en las iniciativas estatales, principalmente en las que manifiestan inscribirse en el marco político-pedagógico de la educación popular, menos frecuente resulta la anticipación de las complejidades que esta articulación conlleva, en particular en territorios como el conurbano bonaerense, donde los procesos de organización popular se combinan con fuertes asimetrías sociales y profundos rastros de prácticas de subordinación política.

LA POLÍTICA EN CUESTIÓN

El FinEs 2S, creado por el Consejo Federal de Educación (CFE) mediante la Resolución 66/08, se inscribe en un conjunto de políticas y programas gubernamentales generados en los últimos años en la Argentina con el propósito de garantizar derechos educativos y, específicamente, favorecer la conclusión del nivel secundario, dando cumplimiento a la extensión de la obligatoriedad escolar establecida por la Ley de Educación Nacional 26206 (2006). La relevancia que las políticas educativas gubernamentales le asignan a la EDJA en el presente se funda en el nuevo estatuto de «modalidad educativa» que aquella norma le otorga. Asimismo, una mayor atención de la política educativa a la EDJA toma cuerpo en el proceso de debates desarrollados en la última década en la mesa federal específica y en nuevas regulaciones referidas a esta modalidad aprobadas por el CFE¹ y asumidas, en diversos grados, por las políticas jurisdiccionales.

En este contexto, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios fue concebido como una propuesta de terminalidad educativa de alcance progresivamente nacional a implementarse en articulación con otros ministerios y con organizaciones sociales, productivas y sindicales. Se desplegó en dos etapas: FinEs 1, iniciada en 2008, destinada a jóvenes y adultos que habiendo cursado el último año de la educación secundaria como alumnos regulares aún adeudaban materias para alcanzar la titulación; y FinEs 2, que convocó a quienes no los habían iniciado o no habían completado su cursada a culminar los niveles primario y secundario.

En el ámbito de un sistema educativo federal, en la Provincia de Buenos Aires el FinEs se originó mediante el Convenio Marco 299/08, suscripto entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) bonaerense, y su implementación se encuadró en las políticas jurisdiccionales de terminalidad educativa preexistentes, las cuales se habían plasmado en las sucesivas versiones del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (Resoluciones 1422/08 y 3536/09).

En ese contexto de políticas, en el año 2010 se aprueba en la Provincia de Buenos Aires el Plan Fines Secundaria, dirigido a jóvenes y adultos

mayores de 18 años, con el objeto de «construir un espacio institucional específico y adecuadas estrategias pedagógicas que posibiliten a la población adulta cursar y finalizar el nivel secundario» (Resolución DGCyE 3520/10). Se trata de una política que paulatinamente se va masificando, cuya oferta educativa de carácter presencial está dotada de un régimen académico específico y organizada en base al plan de estudios preexistente del bachillerato para adultos (Resolución DGCyE 6321/95), vigente en el ámbito bonaerense para las ofertas del nivel en esta modalidad. En sus inicios, el FinEs 2S apunta a convocar de manera exclusiva a los integrantes de las cooperativas del Programa de Ingreso Social con Trabajo (de la línea de política social Argentina Trabaja), iniciativa de transferencia condicionada de ingresos impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (DS), así como de entidades gremiales que nuclean a los trabajadores organizados. Sin embargo, ante la presión de otros sujetos y colectivos, y ante una participación menor a la esperada de los cooperativistas, prontamente la provincia habilita el ingreso de otras personas.

Esta política es también regulada por la Resolución DGCyE 444/12, que da continuidad a la implementación del Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios, entonces coordinado por la Subsecretaría de Educación. El dispositivo de cursada del FinEs 2, en el dispositivo definido por la Provincia de Buenos Aires, incluye dos bloques presenciales por semana de cuatro horas de duración cada uno.

Con este esquema, la propuesta permite completar la secundaria en tres años de estudio distribuidos en seis períodos de dieciocho semanas cada uno. Aunque inicialmente todos los estudiantes se incorporaban al Plan en primer año, la Disposición 99/12 de la Subsecretaría de Educación bonaerense establece una tabla de correspondencia que valida trayectorias escolares previas y que permite ingresar en segundo o tercer año, a partir del reconocimiento del tercer ciclo aprobado en la EDJA o en la educación común, respectivamente.

El FinEs 2S se inicia a nivel nacional en la Provincia de Buenos Aires, a partir de diversos acuerdos político-institucionales y con un fuerte protagonismo de Desarrollo Social desde el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende, una iniciativa orientada a atender las necesidades

educativas de los cooperativistas. En este contexto, para la gestión del Plan confluyen en cada distrito escolar bonaerense actores provenientes de distintos ámbitos gubernamentales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos, Gobierno municipal y, secundariamente, Ministerio de Educación de la Nación) y de diversas organizaciones sociales (partidarias, comunitarias, sindicales, religiosas, educativas, culturales...). De este modo, la iniciativa involucra la participación de un amplio arco de actores sociales y gubernamentales, pertenecientes a diferentes agencias estatales, referenciados en instituciones y políticas de variado signo, que articulan inscripciones institucionales, filiaciones políticas y racionalidades diversas.

En este sentido, esta política recupera, por un lado, el criterio de *intersectorialidad*, frecuente en las políticas y dinámicas institucionales que distinguen a la EDJA de otras modalidades del sistema educativo. Por otro lado, se inscribe en el proceso de participación de movimientos y organizaciones sociales y populares en la EDJA, que se multiplica en las últimas décadas en nuestro país y en América Latina, enlazando acciones de gobierno, procesos colectivos de resistencia a las dinámicas excluyentes de las políticas neoliberales y de lucha en favor de la realización de derechos educativos vulnerados (Michi, 2012: 173), y fenómenos de *comunitarización* (Danani, 2008: 45) en el acceso a la protección social.

PERSPECTIVA ANALÍTICA

La relevancia de desarrollar estudios en el campo de la EDJA se vincula con su vigencia renovada en Argentina, ordenada a revertir el lugar subalterno que ocupó históricamente esta modalidad en el sistema educativo, el cual además se agudizó por su ubicación como régimen especial y por la consiguiente desarticulación resultante de la reforma educativa de los noventa. En este contexto, en especial, la perspectiva analítica adoptada retoma la postulación de Silvia Brusilovsky y María Eugenia Cabrera: «en Argentina –como en el resto de América Latina–, la expresión educación de adultos (EDA) constituyó, desde sus orígenes, un eufemismo para ha-

cer referencia a la educación de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores populares» (Brusilovsky y Cabrera, 2005: 277-278), de modo que su estudio exige considerar sus atravesamientos por procesos de diferenciación social y educativa históricos y sus reconfiguraciones actuales.

De este modo, a pesar de la dominancia de una retórica que reafirma el derecho a la educación y de políticas públicas que se proponen explícitamente garantizarlo, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar por parte de los sectores populares y la realización de la igualdad educativa aún muestran en la Argentina severas restricciones, vinculadas algunas de ellas con las continuidades y rupturas de las políticas, formas organizativas y prácticas de EDJA de las últimas décadas. En este punto, coincidiendo con Kjell Rubenson, se pone en evidencia el modo en que «las pautas de la desigualdad en la educación de adultos reflejan la distribución del poder y los recursos sociales y, más precisamente aún, ejemplifican el grado en que la justicia, los derechos y las responsabilidades prevalecen en un país determinado» (Instituto de la Unesco para la Educación a lo Largo de Toda la Vida, 2010: 67 [citando a Rubenson, 2006]).

Con estas premisas, la hipótesis de trabajo que orientó la investigación sostiene que, en este contexto de continuidades y rupturas, el FinEs 2S como producción sociohistórica se constituye en una arena de disputa, donde los sujetos y organizaciones participantes generarían *apropiaciones* (Ezpeleta Moyano, 2004: 7) de esta política, que se plasman en la producción de propuestas singulares y de una particular trama de relaciones. En términos generales, estos procesos tensionarían las tradiciones selectivas del nivel secundario y la dominancia en la EDJA de regímenes académicos que replican el formato escolar clásico. A la vez, pondrían en cuestión las representaciones vigentes acerca de la legitimidad y posibilidad de la extensión de la obligatoriedad escolar para el conjunto de los sectores sociales.

Partiendo de concebir a la política pública como un proceso social en el que el Estado y otros actores articulan políticas en el abordaje de cuestiones que concentran su interés (O'Donnell y Oszlak, 1984), la noción de *producción* otorga inteligibilidad al conjunto de procesos que involucran tanto el diseño y el planeamiento de una política pública como su desarrollo e institucionalización a través de múltiples negociaciones. De este

modo, se asume que las políticas se ubican en la arena de las luchas que se libran por el reconocimiento de los derechos ciudadanos, tanto para *inscribirlos* en el sistema legal como para impulsar su institucionalización mediante la creación o reforma de «agencias estatales autorizadas y dispuestas a efectivizarlos» (O'Donnell, 2004: 41). Desde este enfoque analítico –que concibe al Estado en su carácter de relación social y asume la pluralidad de las agencias estatales y sus historicidades (Soprano, 2007: 33)–, cobra relevancia la delimitación de los actores que ocupan esta *arena* y de los posicionamientos que van asumiendo en torno al Plan, en función de las interacciones que ponen en juego sus respectivos intereses y recursos de poder. En esta dinámica, se intenta delinear algunos clivajes que se van perfilando en las disputas entre intereses y racionalidades diversas, que interpelan las capacidades estatales en su dimensión relacional (Alonso, 2007).

Específicamente, al delimitar las relaciones entre actores en la producción de la política pública, el marco analítico definido toma de Ernesto Bohoslavsky y Guillermo Soprano (2010) la perspectiva de estudiar el Estado *personalizándolo*. Desde aquí, se asume que en la producción de una política pública:

son tan importantes las normas como las personas que participan del Estado desde (o encarnando) ciertas funciones o estatutos sociales más o menos definidos de la llamada «función pública» [...] [como] identificar aquellas categorías y personas o poblaciones formalmente exteriores a él que inciden en la orientación y curso de sus representaciones y prácticas (ibíd.: 24).

La opción analítica de abordar la construcción de esta política atendiendo a los procesos y actores que la particularizan en cada contexto permitió delimitar dinámicas singulares en los distritos escolares seleccionados, concebidas como producciones sociohistóricas que, dentro o fuera de las agencias estatales, se orientan no solo por «relaciones reconocidas como institucionales, sino también por otras fundadas en la lógica del parentesco, la amistad, los negocios, o la pertenencia a asociaciones civiles» (Soprano, 2007: 33-34).

Así, se busca localizar analíticamente las diversas configuraciones (Elias, 1982: 31) que otorgan inteligibilidad a las resignificaciones y redefiniciones contextualizadas de esta política educativa en el devenir de su producción a nivel local. Esto significa considerar las particularidades que adoptan los actores y las instituciones involucradas en estos procesos en cada distrito escolar y en cada caso analizado, sus historicidades específicas, las redes de relaciones políticas, laborales, personales e institucionales que van construyendo, los recursos, lógicas y prácticas sociales y políticas que despliegan y las propias biografías de los protagonistas. Reconstruir estas redes permite interpretar los procesos sociales y políticos que se tejen en la hechura de esta política, desde la perspectiva del interrogante por la ampliación o restricción de la igualdad educativa.

En consonancia con esta perspectiva, en el plano específicamente educativo, se asume la categoría de *sujeto pedagógico* acuñada por Adriana Puiggrós, que explica el lugar de mediación de la educación en la formación de subjetividades en referencia a «la relación entre educador y educando, al producto de la vinculación entre los complejos sujetos sociales que ingresan a las situaciones educativas y los educadores, también sujetos complejos» (Puiggrós, 1990: 30).

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La investigación en marcha, de carácter preponderantemente exploratorio, privilegia la indagación cualitativa entendida como «un acercamiento interpretativo y naturalista del mundo. [...] intentando dar sentido a, o interpretar los fenómenos en términos de los significados que las personas les dan» (Denzin y Lincoln, 2005: 5). Desde esta concepción, se sostiene un abordaje inductivo situado en una perspectiva fenomenológica (Taylor y Bogdan, 1986) que concibe a la investigación cualitativa como «inherentemente multimetódica y focalizada» (Flick, 2004: 227), en la que el procedimiento de la triangulación lejos de apuntar a la validación del conocimiento construido, busca aportar «rigor, amplitud, complejidad, riqueza y profundidad» (ibíd.: 229) al proceso de reconstrucción e interpretación del problema abordado.

La perspectiva investigativa adoptada se sostiene en un paradigma teórico que conceptualiza la sociedad y el cambio histórico desde una relación de mutua determinación entre agencia y estructura:

Desde tal concepción social del sujeto es posible reconocer en los entramados de sus prácticas y representaciones tanto aquellas tendencias que hegemonizan (dominantes en) un tiempo (histórico determinado), como las posibilidades de transgredirlas, de crear nuevas formas, de zafar de imaginarios cristalizados, preconstituidos, de escapar a mecanismos coercitivos (Achilli, 2005: 27).

En esta línea, las estrategias metodológicas contemplan:

a) *niveles de descripción analítica*, en los que las *relaciones* constitutivas del *objeto de estudio* se *construyen* de un modo más cercano a la *particularidad copresencial* de determinada problemática, aunque siempre sin desconocer los condicionamientos sociohistóricos. Descripciones que remiten a las prácticas y procesos que construyen los sujetos [...] en sus interacciones cotidianas contextualizadas. b) *niveles de explicación conceptual* en los que, sin abandonar las *relaciones constitutivas* de la *particularidad copresencial*, se las inscriben y construyen al interior de *relaciones estructurales/generales* (Achilli, 2000: 20-21, destacado en el original).

En coincidencia con Elisa Cragnolino (2011: 14), el estudio se sitúa en una perspectiva metodológica que asume el «esfuerzo por tratar de ligar la historia del espacio social global, la historia del campo educativo en particular y la trayectoria de los sujetos en ambos». Se trata de reconstruir las expectativas y significados que los diversos actores construyen en torno a las EDJA, así como de relevar las prácticas político-pedagógicas que los involucran.

En este marco, el enfoque metodológico se plantea aprehender la realidad en sus contradicciones, evitando una mirada normativa sesgada por anticipaciones de un supuesto *deber ser* de una política de EDJA que se propone restituir derechos educativos vulnerados.

Con base en esta perspectiva teórico-metodológica, se definieron diversas estrategias para la recolección y el análisis de la información, principalmente: entrevistas semiestructuradas, administradas en forma individual y grupal; análisis de fuentes documentales y observación participante. Fueron seleccionados como unidades de análisis tres casos de sedes del FinEs 2S ubicadas en tres distritos escolares de la Provincia de Buenos Aires (Florencio Varela, La Matanza y Pilar), correspondientes a distintos tipos institucionales (cooperativas del Programa Argentina Trabaja situadas en la órbita municipal, una central sindical y una organización popular territorial con un largo recorrido en la lucha por la tierra y la vivienda) y con diverso tiempo de implementación de la propuesta.

A su vez, las preguntas de investigación se abordan incluyendo la reconstrucción, desde una perspectiva biográfica, de las trayectorias socioeducativas de los egresados de las primeras cohortes del Plan, con el propósito de contextualizar su participación en el marco de las significaciones que construyen en relación con los recorridos vitales transitados para acceder a mejores oportunidades educativas.

Puntualmente, las dimensiones de análisis del estudio indagan acerca de:

1. las transformaciones y el estado de situación de la política FinEs 2S a nivel nacional y provincial;
2. las prácticas educativas y sociales que desarrollan las sedes en la apropiación del Plan (incluyendo dispositivos y propuestas de trabajo y relaciones que se tejen entre los actores involucrados);
3. las contribuciones del Plan a la ampliación de la igualdad educativa y al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. La indagación acerca de los aportes delimitables en torno a la realización del derecho a la educación y la atenuación de los procesos de diferenciación educativa se enfoca en las siguientes subdimensiones:
 - 3.1. la oferta de nivel secundario común y de EDJA, y la desigualdad educativa;
 - 3.2. las posibilidades y condiciones para el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria por parte de los sectores populares;

3.3. la responsabilidad estatal para el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria; y

3.4. las contribuciones y limitaciones del Plan para el logro de la terminalidad educativa; calidad y relevancia social de los procesos educativos desarrollados en el marco del plan; principales aportes, problemas y desafíos para las políticas de EDJA.

4. las concepciones acerca del sujeto pedagógico de la EDJA.

ALGUNAS CUESTIONES QUE COMPLEJIZAN LA LABOR INVESTIGATIVA: REFLEXIONES PRELIMINARES E INTERROGANTES ACERCA DE LAS OPCIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS ADOPTADAS

A continuación, se plantean una serie de cuestiones relacionadas con la *cocina* de la investigación, en términos de complejidades que tensionan las opciones teórico-metodológicas adoptadas durante el proceso de producción de conocimientos.

En primer lugar, podría afirmarse que el acceso a información cuantitativa referida a la implementación del FinEs 2S en la Provincia de Buenos Aires resulta complejo. Esto se debe a diversos factores, entre ellos: la propia dinámica del Plan, con apertura y cierre de cientos de secciones cada cuatrimestre y con *picos* de matriculación asociados a las convocatorias de políticas de transferencia condicionada de ingresos, como el Programa de Becas Progresar y el Ellas Hacen; su desarrollo mayormente fuera de las escuelas, aunque siempre referenciado en un Centro Educativo de Nivel Secundario (CENS) que certifica; y la desproporción existente entre el gran volumen de matrícula, docentes y sedes, y el escaso personal y los recursos destinados a la gestión. En tal contexto, si bien el Plan se implementa con arreglo a los procedimientos que rigen el sistema educativo provincial, la producción y circulación de información significativa (por ejemplo, cantidad de estudiantes matriculados, egresados, titulados, perfiles docentes) se lleva a cabo con procedimientos e instrumentos que no son los regularmente utilizados en el sistema educativo o que aun en el caso de serlos (el Relevamiento Anual del Ministerio de Educación de la

Nación recoge el total de matriculados y de egresados del Plan) producen información que resulta poco confiable estadísticamente o que al final no se encuentra disponible en los relevamientos oficiales sobre educación. Esta situación dificulta la articulación de la información que se releva en el marco de la investigación con otras fuentes y su puesta en relación con cuestiones sustantivas del Plan, y restringe en algún sentido el alcance de la profundidad interpretativa.

Además, cabe señalar que estas dificultades de acceso a información panorámica confiable y específica se combinan con la relativa ausencia de estudios previos sobre el FinEs 2S en el ámbito bonaerense.²

Se agrega, en segundo lugar, un interrogante en relación con los alcances de la *representatividad teórica* de las unidades de análisis seleccionadas para el estudio, por el abordaje de una política de la escala y la heterogeneidad que adquirió el FinEs 2S en la Provincia de Buenos Aires. La gran diversidad de estudiantes, de organizaciones y sujetos que sostienen las sedes, así como de actores locales con fuerte injerencia en la producción de esta política, construye un panorama de enorme variabilidad y difícil aprehensión, que interroga acerca de las posibilidades y límites a la hora de predicar resultados generalizables.

En tercer lugar, estudiar la apropiación de una política educativa en territorio del conurbano bonaerense supone dar cuenta de sus complejidades, particularmente en este caso, de una política que apela al tejido organizativo local como base de su despliegue. Exige captar los procesos de segregación social y educativa, articulados con la politicidad de los sectores populares, incluyendo los procesos de organización y lucha por derechos y los atravesamientos de las formas de subordinación política profundizadas en los noventa y sus reconfiguraciones actuales. Y, en función de los propósitos y el marco analítico definidos por la investigación, significa ahondar en las disputas alrededor de las cuales se da la construcción de esta política educativa, tanto a nivel central como en cada configuración local donde es apropiada y resignificada.³

En cuarto lugar, analíticamente se optó por abordar el grado y las modalidades en los que las apropiaciones locales del FinEs 2S atenúan o profundizan la desigualdad educativa, incluyendo un contraste de sus aportes y problemas con los déficits presentes en la oferta escolar de nivel

secundario, que de diversos modos anteceden la llegada al Plan. Esto significa analizar los aportes y *restricciones* de esta política colocándolos en relación con las implicancias, ampliamente estudiadas, del agotamiento del formato escolar clásico vigente en los CENS y en los bachilleratos de adultos, más allá de los arreglos institucionales que se realizan localmente. También supone considerar la producción de formas de escolarización *de baja intensidad* (Kessler, 2004) en el caso de los estudiantes de sectores populares y, particularmente, en el de la constitución de las ofertas de EDJA de nivel secundario como un circuito educativo claramente devaluado.

En quinto lugar y en relación con los sujetos consultados, el estudio releva las significaciones de los estudiantes que asisten al Plan buscando nuevas oportunidades de incorporarse al sistema escolar y completar niveles educativos, es decir, de quienes ingresaron, permanecieron cursando y, eventualmente, egresaron. Este recorte introduce inevitablemente un sesgo, en tanto no capta las perspectivas de los estudiantes que *no están*, porque no accedieron o porque dejaron de asistir, y que podrían aportar elementos controversiales para complejizar el análisis.

Según lo mencionado en el punto anterior, el Plan respondería claramente a una demanda de escolarización.⁴ Sin embargo, el lugar que ocupa la demanda de conocimiento constituye una dimensión de compleja indagación y, de hecho, solo tangencialmente es objeto de esta investigación. Circunscribiendo el término *conocimiento* a los contenidos que conforman el plan de estudios, en este caso aún resulta más difuso detectar con qué profundidad son abordados los contenidos de cada materia.

Por último, se señala una particularidad que adquieren los atravesamientos sociohistóricos que condicionan el estudio del Plan. En un contexto de fuerte polarización entre posturas de adhesión o rechazo al gobierno nacional y sus políticas, el FinEs 2S se instala crecientemente como un *caso* de estudio para tesis y estudiantes universitarios. Cabe alertar entonces sobre el riesgo de que tal polarización conduzca a indagaciones tendientes a construir el Plan en aproximaciones binarias y reduccionistas, ya sea como un ejemplo *emblemático* de las políticas que efectivamente democratizarían el acceso al derecho social a la educación en base a la participación popular o, en el polo opuesto, como una iniciativa de corte *demagógico* y *electoralista* que profundizaría aún más la

desigualdad educativa, creando un nuevo circuito de escolarización devaluado. Esto podría restringir y empobrecer los diálogos y debates entre investigadores y las potencialidades de los conocimientos construidos para aportar al campo de la EDJA.

RESULTADOS PRELIMINARES DEL ESTUDIO

Considerando que la investigación se encuentra en curso, se recuperan a continuación algunas reflexiones preliminares a partir del análisis del material empírico.

Articulaciones entre actores

Una de las características de la política educativa FinEs 2S en la Provincia de Buenos es la multiplicidad de actores que participan en su reconstrucción. La articulación de actores con múltiples procedencias institucionales, gubernamentales y sociales, que desde lógicas diversas resignifican la implementación cotidiana del Plan, impregna las prácticas y sentidos de diversos matices. Estas instancias de conflicto y negociación, lejos de paralizar el despliegue del Plan, parecen potenciarlo y hasta neutralizar bloqueos a la política. Sin que puedan establecerse relaciones vis a vis con las esferas en que se inscriben los actores, es posible delimitar no solo las huellas de racionalidades y tradiciones atribuibles al sistema educativo y al mundo de la asistencia, sino también a una fuerte impronta de las que podrían asociarse a «organizaciones y políticas sociales que se pedagogizan» (Giovine, 2012: 222), donde se hacen presentes las nuevas formas de politicidad de los sectores populares.

Inscripciones del Plan en el devenir de la EDJA

En el Plan FinEs 2 se manifiestan diversas racionalidades referenciadas en filiaciones político-partidarias, corporativas, burocráticas, generacionales,

de género. La construcción sociohistórica del Plan al interior de la EDJA se inscribe en una tradición que, a diferencia de la educación común en general, muestra las marcas de políticas que apelaron a experiencias de intersectorialidad y de participación social en la implementación de los procesos educativos, aunque en menor medida en la definición de sus propósitos, contenidos y dispositivos.

Esta investigación suscribe a que «una burocracia pública es lo que hace», es decir, resulta de las dinámicas y contenidos de las políticas que lleva a cabo, de modo que «su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política» (Oszlak, 2006:14).

Alternativas en torno al derecho a la educación

En los testimonios de los actores entrevistados se pone de manifiesto el compromiso por garantizar el derecho a la educación en el marco de esta política, lo cual supone la construcción de acuerdos, el cumplimiento de procedimientos formales y el respeto de un encuadre de trabajo dirigido a sostener procesos de enseñanza y aprendizaje genuinos. En los intercambios entre actores referenciados tanto en organizaciones sociales como en ámbitos gubernamentales, en todos los niveles de ejecución, parece predominar una premisa que se puede reconstruir a partir de dos testimonios relevados: «acá hay un trabajo político» como dinámica que viene a garantizar «esto no es política, acá se viene a estudiar».

En el clivaje construido entre *lo técnico* y *lo político*, que opone los actores del sistema educativo formal a «la militancia» o a «los de Desarrollo», los aspectos formales de la gestión concitan, sin embargo, gran parte de los esfuerzos –incluso de los referentes de las organizaciones y de los coordinadores del Argentina Trabaja, Enseña y Aprende–. Estas cuestiones *burocráticas* son percibidas, por un lado, como insoslayables y estratégicas debido a su carácter de política educativa pública y, por otro, como elementos que dan legitimidad al Plan en tanto oferta oficial y *escolar*. En este punto, parece producirse una sintonía entre la racionalidad burocrático-administrativa que rige el sistema educativo y la lógica de los

«modos asistenciales “tecnificados” y jurídicamente sancionados» presentes en las políticas sociales (Perelmiter, 2012:6).

Debilidad institucional

El armado del Plan apela a la cogestión entre el Estado y organizaciones de diverso tipo, a las que esta política pública les asigna una serie de funciones y responsabilidades sustantivas para el desarrollo de los procesos formativos y para garantizar la terminalidad de la educación obligatoria. En este marco, la persistencia de cierta precariedad que atraviesa las condiciones edilicias, materiales y de personal de las sedes así como las laborales de los profesores se contraponen con políticas estatales que se plantean garantizar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la educación. Cabe preguntarse por las posibilidades diferenciales que las organizaciones sociales poseen de asumir tales funciones y responsabilidades, según las características y lógicas que las atraviesan, es decir, en qué medida se asegura la densidad institucional que requiere la gestión de una sede del Plan.

Al respecto, un punto sensible es la figura de *referente de sede*, un soporte fundamental en la implementación de esta política, que tiene bajo su responsabilidad diversas tareas organizativas, administrativas y pedagógicas cruciales para gestionar un dispositivo complejo, en interlocución con diversos actores y lógicas (el sistema educativo, los docentes de nivel secundario, una significativa heterogeneidad de estudiantes, referentes de Ministerio de Desarrollo Social). Sin embargo, la del referente está prevista como una figura no rentada, sin exigencias de calificación y que presupone filiación a una organización que efectivamente la sostiene en el abordaje de las funciones nodales que el Plan le atribuye.

Aportes del FinEs 2S a la educación secundaria de jóvenes y adultos

De los testimonios recogidos se desprende que la propuesta del FinEs 2S es fuertemente valorada por los destinatarios. Las significaciones re-

levadas destacan, en parte, que el régimen académico propuesto se fija en función de las características de los sujetos que asisten y no tanto desde las lógicas más sedimentadas en la educación secundaria, lo que contribuye ampliamente al acceso y a la permanencia de los estudiantes que no podrían cursar en otra modalidad. Sin embargo y a la vez, las características del dispositivo producen ciertos *cortocircuitos* con las otras instituciones de nivel secundario de EDJA (CENS y bachilleratos nocturnos) y se advierten sentidos circulantes en torno a la *competencia por la matrícula*. Esta cuestión no es ajena a los sentidos de diferente signo que se construyen en la valoración de la política: el formato del Plan es criticado con fuerza por algunos sectores y valorado altamente por otros. En este marco, si esta política finalmente demuestra su contribución al acceso y la terminalidad educativa, cabe preguntarse qué aspectos del dispositivo podrían interpelar a la oferta escolarizada de EDJA –principalmente en su versión bachillerato nocturno para adultos, cuya modalidad de cursada y modo de interpelar a los estudiantes resultan ampliamente cuestionados por diversos actores, a diferencia de los CENS–.

La dimensión pedagógico-didáctica

La enseñanza en el marco del Plan, considerando el perfil de los estudiantes –que mayoritariamente inician o retoman los estudios habiendo transitado recorridos escolares complejos– y de los profesores –con grados muy diversos de formación y experiencia profesional docente en el nivel y en la modalidad–, se enfrenta con el desafío que implica abordar un currículo diseñado para otras condiciones institucionales y de régimen académico. A esto se suma la escasa disponibilidad de producción didáctica específica para la EDJA de nivel secundario en su conjunto y la todavía muy incipiente sistematización de prácticas y experiencias que resultaron efectivas y que podrían aportar al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Si bien este estudio no se enfoca en la dimensión pedagógico-didáctica del Plan, el material relevado en campo permite vislumbrar por parte de

los profesores una variada producción de *proyectos* y de diseño de propuestas de enseñanza y evaluación para el abordaje de las asignaturas. En la actualidad, no existe una adecuación curricular que explicita criterios pedagógico-didácticos que eviten que la resolución de la enseñanza constituya una cuestión *doméstica* (Terigi, 2004); su definición recae solitariamente en el proyecto que cada docente presenta como requisito para su selección y en las decisiones que va tomando en la práctica cotidiana. En las condiciones de institucionalización del Plan referidas anteriormente, que no favorecen la constitución de *equipos de trabajo docente* en cada sede, esos saberes construidos en torno a la enseñanza en la EDJA difícilmente son sistematizados y codificados para su discusión y socialización con pares y especialistas, aunque se han recogido algunas experiencias en ese sentido. El fortalecimiento de la modalidad ameritaría la adopción de decisiones políticas orientadas en esta dirección.

Este panorama exige una labor sistemática de elaboración de conocimientos y recursos específicos que los ponga a disposición de los procesos de formación, en complemento con la perspectiva político-pedagógica que aporta la educación popular ya presente en las capacitaciones del FinEs. La desatención de estas cuestiones podría significar que una política apuntada a garantizar el derecho a la educación se constituya en un circuito educativo que, aunque efectivamente democratiza el acceso a la certificación del nivel secundario –un logro nada desdeñable si se contrasta con las restantes ofertas educativas del nivel–, tienda a reproducir localmente cierto carácter subalterno aún vigente en la educación de jóvenes y adultos.

NOTAS

1. El proceso federal de regulación de la modalidad establece, entre otras medidas, un plan federal de educación permanente de jóvenes y adultos, aprueba documentos base y lineamientos curriculares nacionales para la EDJA (Resoluciones CFE 87/09 y CFE 118/10) y fija «marcos de referencia para la modalidad de educación permanente de jóvenes y adultos - lineamientos para la construcción de diseños y/o planes de estudio jurisdiccionales» (Resolución CFE 254/15).

2. Aquí se retoma uno de los señalamientos realizados por Emilio Tenti Fanfani, comentarista del presente estudio en el marco del Seminario Nacional «Desigualdades Escolares, Políticas Sociales y Territorio», respecto de la relevancia de construir información sobre la estructura del Plan en su conjunto, delimitando una tipología que ubique analíticamente la elección de los casos, de modo de contar con una idea relativa sobre la distribución de estos respecto del universo del FinEs 2S.
3. Íd.
4. También aquí se considera otro señalamiento realizado al estudio por Emilio Tenti Fanfani sobre la diferencia delimitable entre la demanda de escolarización y la demanda de conocimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Achilli, Elena Libia
2000 *Investigación y formación docente*, Rosario, Laborde Editor.
2005 *Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio*, Rosario, Laborde Editor.
- Alonso, Guillermo
2007 «Elementos para el análisis de capacidades estatales», en íd. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 17-41.
- Brusilovsky, Silvia y Cabrera, María Eugenia
2005 «Cultura escolar en educación media para adultos. Una tipología de sus orientaciones», en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, n° 38, pp. 277-311. Disponible en: <<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1464/1128>> [consulta: 20 de febrero de 2018].
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Guillermo
2010 «Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina», en íd. (eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, pp. 9-58.
- Cragnolino, Elisa
2011 «La noción de espacio social rural en el análisis de procesos de acceso a la educación de jóvenes y adultos y apropiación de la cultura escrita», en Lorenzatti, María del Carmen (comp.), *Procesos de literacidad y acceso a la educación básica de jóvenes y adultos*, Córdoba, Narvaja Editor, pp. 191-209.
- Danani, Claudia
2008 «América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad», en *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 44, n° 1, pp. 39-48. Disponible en: <revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5264/2518> [consulta: 20 de febrero de 2018].
- Denzin, Norman K. y Lincoln, Yvonnas S. (eds.)
2005 *The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition*, Thousand Oaks-Londres-Nueva Delhi, Sage Publications.
- Di Pierro, María Clara
2008 «Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe», en Caruso, Arles *et al.*, *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe Regional*, Pátzcuaro, Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL)-Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (Cefral), pp. 111-125. Disponible en: <https://v2.campanaderechoeducacion.org/phocadownload/userupload/ceaal_epja_regional.pdf> [consulta: 20 de febrero de 2018].
- Elias, Norbert
1982 *La sociedad cortesana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ezpeleta Moyano, Justa
2004 «Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación», en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9,

nº 21, pp. 403-424. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002106>> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Flick, Uwe

2004 *Introducción a la investigación cualitativa*, Madrid, Morata.

Giovine, Renata

2012 *El arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Instituto de la Unesco para la Educación a lo Largo de Toda la Vida

2010 *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo, íd. Disponible en: <http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/es/GRALE_spanisch.pdf> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Kessler, Gabriel

2004 *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.

Michi, Norma

2012 «Educación de adultos, educación popular, escuelas alternativas. Cinco décadas de encuentros y desencuentros», en Finnegan, Florencia (comp.), *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*, Buenos Aires, Aique, pp.131-180.

O'Donnell, Guillermo

2004 «Acercas del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión», texto preparado para el proyecto «La Democracia en América Latina», propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD (DRALC-PNUD), París, Universidad de Notre Dame. Disponible en: <<http://www.unsa.edu.ar/histocat/instituciones/odonnell.pdf>> [consulta: 20 de febrero de 2018].

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar

1984 «Estado y políticas estatales en América Latina», en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.), *Para investigar la administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), pp. 89-138.

Oszlak, Oscar

2006 «Burocracia estatal: política y políticas públicas», en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, nº 11, pp. 11-56. Disponible en: <<http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Perelmiter, Luisina

2012 *Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente*, trabajo presentado en las «VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento», Los Polvorines, 24 y 25 de abril. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versi%C3%B3n-final.pdf> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Puiggrós, Adriana

1990 *Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*, Buenos Aires, Galerna.

Rodríguez, Lidia

2009 «Educação de jovens e adultos na América Latina: políticas de melhoria ou de transformação; reflexões com vistas à VI CONFINTEA», en *Revista Brasileira de Educação*, vol. 14, nº 41, pp. 326-396. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a10.pdf>> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Soldano, Daniela

2010 «Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1999-2004)», en Kessler, Gabriel; Svampa, Maristella y González Bombal,

Inés (coords.), *Reconfiguraciones del mundo popular*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 369-427.

Soprano, Germán

2007 «Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina», en *Cuestiones de Sociología*, n° 4, pp. 19-48. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3676/pr.3676.pdf> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Svampa, Maristella

2005 *La sociedad excluyente*, Buenos Aires, Taurus.

Instituto de la Unesco para la Educación a lo Largo de Toda la Vida

2010 *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Hamburgo, Unesco. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189407s.pdf>> [consulta: 20 de febrero de 2018].

Taylor, Steven y Bogdan, Robert

1986 *Introducción a los métodos cualitativos de la investigación*, Buenos Aires, Paidós.

Terigi, Flavia

2004 «La enseñanza como problema político», en Frigerio, Graciela y Diker, Gabriela (comps.), *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción*, Buenos Aires-México, Novedades Educativas, pp. 191-202.

Tiramonti, Guillermina

2015 «Recorridos teóricos y metodológicos de un equipo de investigación», en Pinkasz, Daniel (comp.), *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*, Buenos Aires, Flacso, pp. 61-65. Disponible en: <<http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Jornadas-cientificas-compilacion-RIES.pdf>> [consulta: 20 de febrero de 2018].

EDUCACIÓN, TERRITORIO Y SOCIEDAD: UN ESTUDIO MULTIDIMENSIONAL SOBRE LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y EDUCATIVAS EN ARGENTINA¹

Cora Steinberg, Ariel Tófaló, Carolina Meschengieser, Ornella Lotito y Lucas De Oto

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han implementado en Argentina distintos modelos de desarrollo económico, social y educativo, que han generado dispares procesos de inclusión y exclusión social y que han producido como resultado una fuerte fragmentación y segregación económica, social, institucional y educativa. A partir del año 2003, se desplegó un conjunto de políticas sociales y educativas que acompañaron desiguales procesos de desarrollo socioeconómico en los distintos territorios. Si bien se corrobora que en materia social se han reducido algunas brechas críticas como resultado de estos procesos, la investigación socioeducativa constata un dispar desarrollo económico y productivo de las distintas regiones del país y la configuración de una gran heterogeneidad de escenarios territoriales en los que operan las políticas públicas, en general, y las educativas, en particular (Svampa, 2001; Tiramonti, 2004; Anlló y Centrángolo, 2007; Bisang, 2007; Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011; Velede, 2012; Kessler, 2014; Steinberg, 2015).

Cabe señalar que durante el período señalado se ha consolidado también en el país un marco normativo que promueve el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y jóvenes;² no obstante este avance significativo en términos prescriptivos, el cumplimiento efectivo de los derechos aún

no se refleja en la vida de muchos niños y jóvenes: persisten contextos de gran vulnerabilidad social en los que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) están lejos de garantizarse y donde el sistema educativo enfrenta grandes desafíos para sostener una oferta inclusiva que permita promover una educación de calidad. Los estudios existentes evidencian que quienes tienen trayectorias escolares con más dificultades son mayoritariamente los niños y jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos, en contextos de alta vulnerabilidad social, y con menor capital educativo. Esta evidencia empírica disponible revela que el tipo de institución escolar a la que acceden los alumnos –es decir, la oferta educativa– también es un factor de peso en sus trayectorias y desempeños escolares (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004; Treviño *et al.*, 2010; Canevari, Catalá y Montes, 2011).

En este contexto, se ha desplegado en Argentina un conjunto de estrategias de intervención estatal orientadas a promover la reducción de las brechas de desigualdad social y educativa. El conjunto de iniciativas que surgen con posterioridad al año 2003 refleja una mayor centralidad del rol del Estado y la introducción de lógicas de corte universalista. Sin embargo, diversos estudios verifican que el alcance de estas intervenciones no ha sido igual en todas las regiones del país y que las formas de implementación y apropiación de estas políticas también han sido dispares en

los distintos contextos jurisdiccionales y locales. Un estudio realizado por este equipo y otras investigaciones (p. ej.: Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; Arcidiácono, 2010; Cortés, 2013; Steinberg, Fridman y Meschengieser, 2013; Pautassi, 2003 y 2007) indican que incluso el diseño y los modelos de implementación de algunas de estas iniciativas limitan seriamente las posibilidades de establecer estrategias diferenciadas en los distintos territorios, restándoles potencialidad y cercenando el impacto específico en las poblaciones destinatarias.

LAS PREMISAS, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

La presente investigación adscribe a los abordajes que entienden las desigualdades como fenómenos relacionales que deben ser comprendidos desde una perspectiva multidimensional. El objetivo general propuesto es comprender el fenómeno de la pervivencia de desigualdades tanto en su dinámica objetiva como subjetiva, analizando su territorialización y atendiendo a los vínculos que se establecen entre los grupos sociales y la estructura de oportunidades disponible en cada contexto. En línea con estas premisas, el estudio se ha propuesto una estrategia de abordaje que permita triangular la evidencia empírica –producida mediante métodos cualitativos y cuantitativos y obtenida a partir de diversas fuentes– con foco en dos unidades de análisis: el territorio, definido a partir de la división político-administrativa de mayor nivel de desagregación posible (localidades), y los hogares, como espacios primarios de socialización de los niños, niñas y adolescentes.

En una secuencia analítica se examinó, en primer lugar, el plano de las evidencias objetivas respecto de los atributos de las estructuras de oportunidades delimitadas geográficamente, realizando un análisis estadístico a partir de información secundaria que permitió arribar a una tipología de escenarios urbanos. Luego, desde un abordaje cualitativo, se indagó la situación concreta de una localidad –representativa de uno de los tipos identificados en el paso anterior–, a partir de un estudio de caso de hogares específicos, con el objeto de profundizar sobre la dimensión subjetiva de las desigualdades sociales y educativas, con

especial énfasis en el acceso y tránsito de los niños y jóvenes por el sistema educativo formal. De este modo, se buscó contribuir al estudio de las desigualdades sociales y educativas en Argentina, así como generar conocimientos y evidencia empírica que orienten el diseño de políticas educativas.

El estudio de la relación entre desigualdades sociales y educativas no es un fenómeno nuevo, aunque sí es más reciente el interés por investigar esta relación considerando a su vez la dimensión territorial y el carácter multidimensional de su naturaleza. En los últimos años, algunos investigadores tanto a nivel local como regional han avanzado en el estudio de las desigualdades y las condiciones de vulnerabilidad de las sociedades latinoamericanas incorporando la dimensión territorial. Con niveles de desagregación variados (jurisdiccional, municipal, barrial), estas investigaciones se abocaron al estudio de la incidencia del territorio en las configuraciones sociales, en las trayectorias laborales, económicas y educativas de los sujetos, dando cuenta de diferentes procesos de segregación espacial, social y educativa (Kaztman *et al.*, 1999; Kaztman, 2001; Svampa, 2001; Flores, 2003; López, 2007; Roffman, 2010; Paredes, 2008; Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011; Steinberg y Tófaló, 2013; Steinberg, Fridman y Meschengieser, 2013).

En función de la naturaleza multidimensional de la problemática estudiada y los objetivos propuestos por la investigación, la estrategia metodológica adoptada fue múltiple: por un lado, análisis cuantitativo de información estadística que permitiera identificar y dimensionar la presencia de distintos tipos de estructuras de oportunidades en Argentina y, por el otro, un trabajo de triangulación de información cualitativa y cuantitativa para el estudio del caso particular propuesto para el tipo de escenario territorial seleccionado. Este abordaje supuso una secuencia: en la primera etapa, se elaboró la tipología de escenarios territoriales y, en la segunda, se realizó un estudio de caso en una localidad del tipo de escenario seleccionado (urbano-marginal densamente poblado).

LA CONSTRUCCIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE ESCENARIOS TERRITORIALES

El marco conceptual propuesto promueve el desarrollo y construcción de una mirada multidimensional sobre el objeto de estudio. En este sentido, el componente cuantitativo de la investigación se centró en el relevamiento y sistematización de información estadística referida a dimensiones consideradas clave para el estudio de las desigualdades sociales y educativas a nivel nacional. A partir de ello, se efectuó en una primera etapa un análisis de clústeres o conglomerados sobre un conjunto de variables que permitieran caracterizar las estructuras de

oportunidades presentes en cada territorio urbano. Dado que la dimensión espacial es un aspecto central, las unidades territoriales se consideraron en esta instancia como unidades de análisis. El universo analítico consistió así en el conjunto de localidades urbanas del país.³ En primer lugar, se procedió a segmentar las 1.080 localidades urbanas identificadas por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010⁴ en seis agrupamientos principales, tomando como criterio su tamaño poblacional y su jerarquía en términos político-administrativos (Tabla 1). Este paso se realizó con el objeto de evitar la comparación de territorios muy dispares entre sí en términos de tamaño o relevancia político-institucional.

Tabla 1. Agrupamientos de localidades utilizados para la construcción de la tipología de escenarios

Agrupamientos urbanos	Localidades (valor absoluto)	Localidades (porcentaje)	Población (valor absoluto)	Población (porcentaje)	Población 5 a 17 años de edad (porcentaje)
1. Capitales provinciales	24	2,2%	9.498.733	26,0%	23,3%
2. Localidades de 400.000 o más habitantes	11	1,0%	7.347.909	20,1%	19,7%
3. Localidades de 100.000 a 399.999 habitantes	32	3,0%	6.925.090	19,0%	18,4%
4. Localidades de 50.000 mil a 99.999 habitantes	51	4,7%	3.681.945	10,1%	10,7%
5. Localidades de 10.000 a 49.999 habitantes	287	26,6%	5.908.275	16,2%	18,1%
6. Localidades de 2.000 a 9.999 habitantes	675	62,5%	3.123.288	8,6%	9,8%
Total ámbito urbano	1.080	100%	36.485.240	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos del Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Una vez definidos estos seis agrupamientos principales, se efectuó al interior de cada uno de ellos el análisis estadístico de conglomerados, mediante software específico de código abierto (R) y utilizando un Modelo de Análisis Mixtos Gaussianos (GMM) para agrupar y clasificar las localidades. Este modelo estadístico permite clasificar los elementos según criterios de similitud intragrupos y de heterogeneidad entre grupos. Las dimensiones consideradas para caracterizar y tipificar los distintos escenarios fueron: acceso al empleo, logros educativos de la población adulta, condiciones de hábitat y vivienda, acceso a TIC en los hogares y oferta

cultural, de servicios de salud y de cajeros automáticos en el territorio. El proceso de selección de variables –efectuado a partir de un conjunto amplio de más de treinta indicadores– estuvo orientado tanto por las premisas del marco teórico como por una serie de análisis de correlaciones y factoriales que permitió determinar la mejor combinación posible en términos de multidimensionalidad y pertinencia explicativa. La Tabla 2 resume dimensiones, indicadores y fuentes utilizados en el componente cuantitativo del estudio.

Tabla 2. Dimensiones, indicadores y fuentes utilizados para el análisis de clústeres

Dimensiones	Indicadores	Fuentes *
Empleo	Tasa de desocupación	CNPV 2010
Acceso a TIC en el hogar	Población de 6 a 12 años de edad sin computadora en el hogar	CNPV 2010
Logros educativos población adulta	Población entre 25 y 59 años de edad sin educación secundaria completa	CNPV 2010
Hábitat y vivienda	Hogares con pisos de materiales precarios	CNPV 2010
	Hogares sin saneamiento sanitario	CNPV 2010
	Hogares sin heladera	CNPV 2010
Oferta territorial de bienes y servicios	Cajeros automáticos	BCRA 2013
	Establecimientos de salud con capacidad de internación	SIISA 2014
	Salas de cine y teatro	SInCA 2010

* CNPV: Censo Nacional de Población y Vivienda (Indec). BCRA: Banco Central de la República Argentina. SIISA: Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (Ministerio de Salud de la Nación). SInCA: Sistema de Información Cultural de la Argentina (Secretaría de Cultura de la Nación).

El análisis de clúster basado en esta selección de indicadores permitió configurar una tipología de escenarios territoriales, la cual surge de la consideración conjunta de los diferentes perfiles de localidades urbanas identificados en el interior de cada agrupamiento principal. De este modo, cada escenario territorial está conformado por un grupo de localidades que comparten rasgos comunes en relación con su estructura de oportunidades. Dado que el objetivo del estudio es indagar la vinculación entre las desigualdades sociales y educativas atendiendo a la inscripción territorial de estos fenómenos, el procedimiento de análisis cuantitativo se completó con el estudio de una serie de variables que apuntan al funcionamiento del sistema educativo en lo que respecta a la educación básica y obligatoria según la Ley de Educación Nacional 26206 (2006). Así, cada tipo de escenario fue puesto en relación con un conjunto indicadores que hablan del acceso y las trayectorias de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo formal. A continuación se presenta la tipología obtenida en base a

los resultados del análisis de *clúster para cada uno de los agrupamientos poblacionales urbanos*.

Las capitales provinciales

Las ciudades capitales conforman un conjunto de localidades con estructuras de oportunidades, en general, aventajadas respecto del resto del universo urbano. No obstante, el análisis de conglomerados dentro de estas veinticuatro localidades capitales permitió distinguir cuatro clústeres que configuran tipos de escenarios territoriales diferenciados. Tres de ellos se ordenan en un gradiente de situaciones: escenarios con condiciones socioeducativas favorables, intermedias o regulares y desfavorables. El cuarto contexto territorial se caracteriza, en cambio, por una estructura de oportunidades heterogénea (Tabla 3).

Tabla 3. Capitales provinciales. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales

Indicadores	Total capitales provinciales	Escenario favorable	Escenario intermedio	Escenario desfavorable	Escenario heterogéneo
Tasa de desocupación	6,6	5,8	6,5	7,0	6,9
Porcentaje de población de 6 a 12 años sin computadora en el hogar	45,6	29,5	42,3	59,2	29,2
Porcentaje de 25 a 59 años sin educación secundaria	40,8	27,8	40,6	43,5	49,5
Porcentaje de hogares con piso precario	1,5	0,5	0,7	2,7	0,3
Porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario	7,8	3,2	6,1	11,9	4,0
Cajeros cada 50.000 habitantes	31,1	66,9	29,7	19,6	25,3
Salas de cine y teatro cada 50.000 habitantes	3,4	8,4	3,8	1,6	1,3

Establecimientos de salud con internación cada 50.000 habitantes	4,4	9,0	4,1	3,3	2,8
Porcentaje de población de 5 años no escolarizada	7,0	4,9	6,8	8,6	4,6
Porcentaje de población de 13 a 17 años no escolarizada	9,5	6,8	10,3	10,3	8,3
Tasa neta de escolarización secundaria	77,3	83,0	77,4	75,4	75,4
Porcentaje de sobreedad en nivel primario	12,8	8,6	11,5	13,8	18,2
Porcentaje de repitencia nivel primario	4,1	2,3	3,5	4,6	6,1
Porcentaje repitencia nivel secundario	9,8	7,9	11,1	8,6	12,7
Porcentaje abandono intraanual secundario	3,7	3,1	4,2	3,6	3,3
Porcentaje de 20 a 25 años sin secundaria completa	37,8	29,4	38,2	37,3	49,8
Porcentaje de matrícula en sector estatal	73,7	67,6	69,7	76,7	81,2

Fuente: elaboración propia con datos de Indec, SInCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, año 2010.

En el *primer tipo de escenario* se encuentran las capitales de Mendoza, Tierra del Fuego (Ushuaia), San Juan y CABA, donde existe una estructura de oportunidades caracterizada por bajos niveles de desempleo, un elevado acceso a computadoras en los hogares con niños entre 6 y 12 años de edad y un escaso peso de hogares sin saneamiento sanitario y con pisos de materiales precarios. El perfil de estas ciudades se completa con los más altos valores de terminalidad de la educación secundaria entre los adultos y una vasta oferta territorial en relación a la cantidad de habitantes –cajeros automáticos, salas de cine y teatro, servicios de salud con capacidad de internación– que supera notoriamente al resto de las capitales provinciales. En este marco favorable, los indicadores de acceso y trayectorias en el sistema educativo son también muy auspiciosos: se advierten los niveles más altos de cobertu-

ra escolar entre los niños de 5 años y entre quienes se encuentran en edad teórica de asistir a la escuela secundaria (13 a 17 años), la incidencia de situaciones de repitencia y sobreedad en la educación primaria es la más baja en relación con todas las capitales de provincia y lo mismo ocurre con la repitencia en la escuela secundaria y la proporción de jóvenes entre 20 y 25 años que no completaron la educación obligatoria.

El *segundo tipo de escenario* presenta condiciones socioeducativas regulares y se compone de siete capitales pertenecientes a las zonas centro y sur del país: La Plata, Córdoba, Santa Fe, Paraná, Santa Rosa, Viedma y Neuquén. La situación de este conglomerado se localiza en un punto intermedio, dado que sus valores resultan, en general cercanos a la media del total de las capitales. En relación con el primer clúster, los indicado-

res más estrechamente vinculados con el sistema educativo muestran una desmejora, ya que aumenta la proporción de niños y jóvenes no escolarizados, se advierte mayor dificultad en las trayectorias de los estudiantes –en particular en relación con la sobreedad en el nivel primario y la repitencia en la escuela secundaria– y en la terminalidad de la educación obligatoria entre los jóvenes de entre 20 y 25 años. En este escenario, siete de cada diez alumnos de educación básica asisten a establecimientos estatales.

El *tercer tipo de escenario* identificado reúne a las capitales provinciales del noroeste y nordeste argentinos y se configura como el más desfavorable con relación a las dimensiones consideradas. En este contexto, la mayoría de los indicadores educativos acompañan la tendencia: se advierte una menor cobertura entre los niños de 5 años de edad y se incrementa la repitencia y la sobreedad entre los alumnos que asisten a la escuela primaria. Contrariamente, los indicadores de trayectoria en la educación secundaria (repitencia y abandono intraanual) resultan similares a los de las capitales en mejor situación relativa, aunque cabe señalar que es mayor el porcentaje de población entre 13 y 17 años de edad que se encuentra por fuera del sistema escolar y que la tasa neta de escolarización secundaria⁵ es de las más bajas.

Además de los tres agrupamientos que conforman este gradiente de situaciones, existe un *cuarto escenario* conformado por las capitales de San Luis, Santa Cruz (Río Gallegos) y Chubut (Rawson). Se caracteriza por una estructura de oportunidades heterogénea, en la cual se conjugan aspectos positivos –buenos niveles de saneamiento sanitario y calidad de los materiales de las viviendas, así como también el acceso hogareño a TIC por parte de los niños de entre 6 y 12 años de edad– con otros claramente desfavorables: los niveles de desempleo, el porcentaje de adultos cuyo nivel educativo se ubica por debajo del secundario completo, la oferta territorial de establecimientos de salud con capacidad de internación y la oferta cultural se encuentran entre los más desfavorables de todas las ciudades capitales.

En cuanto a los indicadores educativos, se advierte buen nivel de acceso combinado con valores de repitencia y sobreedad que se ubican por encima del resto de los agrupamientos. Asimismo, la mitad de los jóvenes

de entre 20 y 25 años no ha podido completar la educación obligatoria. Un rasgo característico de este agrupamiento es la muy fuerte presencia del Estado en materia educativa, ya que concentra el 81 por ciento de la matrícula de educación básica.

Localidades con más de 400.000 habitantes

Este agrupamiento está compuesto por las once localidades no capitales de mayor tamaño poblacional de Argentina, casi todas ellas pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires,⁶ salvo una, situada en la provincia de Santa Fe. Dentro de este conglomerado, se distinguen dos tipos de escenarios territoriales. El *primer escenario* está conformado por seis localidades que presentan una estructura de oportunidades más favorable: menor desempleo, mayor acceso a computadoras en los hogares habitados por niños, menor precariedad constructiva y sanitaria de las viviendas y menor porcentaje de adultos sin educación secundaria completa. Asimismo, la oferta territorial de hospitales con capacidad de internación, cajeros automáticos y salas de cine y teatro es claramente más elevada en relación con las otras ciudades de este agrupamiento. En el *segundo escenario* identificado, la situación es sin duda más desfavorable, dado que se advierte un deterioro de todas las variables analizadas. En particular, resulta llamativo: el incremento de hogares sin saneamiento sanitario, la menor proporción de población adulta sin secundario completo y la disminución de la oferta territorial de cajeros automáticos.

En cuanto a los indicadores específicos del sistema educativo, las brechas entre ambos escenarios se advierten claramente en la proporción de niños de 5 años de edad sin escolaridad –que prácticamente se duplica en el grupo más desfavorecido–, en la tasa neta de escolarización secundaria y en el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 25 años que no lograron concluir la educación secundaria, el cual también empeoran en el segundo escenario. Asimismo, se observa un incremento de las dificultades en las trayectorias educativas en el nivel primario, aunque se trata de diferencias menos notorias (Tabla 4).

Tabla 4. Localidades de más de 400.000 habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales

Indicadores	Total	Escenario I	Escenario II
Tasa de desocupación	6,8	6,6	7,2
Porcentaje de población de entre 6 a 12 años sin computadora en el hogar	49,5	43,1	57,3
Porcentaje de población de entre 25 a 59 años sin educación secundaria	53,2	45,7	62,1
Porcentaje de hogares con piso precario	1,0	0,7	1,4
Porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario	15,2	9,3	22,2
Cajeros automáticos cada 50.000 habitantes	14,4	20,1	7,6
Salas de cine y teatro cada 50.000 habitantes	1,1	1,8	0,3
Establecimientos de salud con internación cada 50.000 habitantes	2,3	3,0	1,5
Porcentaje de población de 5 años no escolarizada	8,6	5,7	12,2
Porcentaje de población de entre 13 y 17 años de edad no escolarizada	10,2	10,1	10,4
Tasa neta de escolarización secundaria	76,0	77,0	74,8
Porcentaje de sobreedad en nivel primario	12,0	11,2	13,0
Porcentaje de repitencia nivel primario	4,0	3,6	4,4
Porcentaje de repitencia nivel secundario	11,6	11,4	11,9
Porcentaje de abandono intraanual del nivel secundario	3,4	3,2	3,6
Porcentaje de población de 20 y 25 años sin secundaria completa	46,7	41,2	53,3
Porcentaje de matrícula en sector estatal	64,3	59,7	69,8

Fuente: elaboración propia con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, año 2010.

Localidades de entre 100.000 y 400.000 habitantes

El análisis de clúster efectuado sobre este conjunto de treinta y dos localidades permitió identificar tres tipos de escenarios con diferentes estructuras de oportunidades. El *primer escenario* reúne un total de once localidades y presenta las condiciones socioeducativas más favorables: menor desempleo, elevado acceso hogareño a computadoras por parte de los niños de entre 6 y 12 años y también de índice de terminalidad del nivel secundario entre la población adulta. Asimismo, la proporción de hogares sin saneamiento sanitario es la más baja de este agrupamiento mientras que, por el contrario, la oferta territorial de cajeros, centros de salud con capacidad de internación y salas de cine y teatro cada 50.000 habitantes se encuentra más extendida.

El perfil del *segundo escenario* –que también se compone por once localidades– se aproxima a los valores promedio de este agrupamiento,

mientras que el *tercer escenario* representa las situaciones más complejas. Para dar cuenta de ellas, cabe señalar algunas disparidades entre el escenario más desfavorable y el contexto más aventajado: la proporción de niños sin acceso a computadora en el hogar prácticamente se duplica, la incidencia de hogares sin saneamiento sanitario crece a más del triple, la terminalidad del nivel secundario entre los adultos disminuye notoriamente, así como también la disponibilidad territorial de cajeros, salas de cine y teatro y establecimientos de salud con capacidad de internación.

La batería de variables más directamente relacionadas con el ámbito escolar acompaña estas tendencias, perfilando un gradiente de situaciones que va desde las más aventajadas en el primer escenario a las más desfavorables en el último de ellos, en donde se advierte mayor dificultad en el acceso a la sala de 5 años y al nivel secundario, en las trayectorias educativas de los niños y en los logros educativos de los jóvenes (Tabla 5).

Tabla 5. Localidades de entre 100.000 y 400.000 habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales

Indicadores	Total	Escenario I	Escenario II	Escenario III
Tasa de desocupación	6,7	6,0	7,0	7,0
Porcentaje de población de entre 6 y 12 años sin computadora en el hogar	42,7	30,2	42,9	56,2
Porcentaje de población de entre 25 y 59 años sin educación secundaria	47,6	38,8	47,3	57,5
Porcentaje de hogares con piso precario	0,9	0,3	0,6	2,0
Porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario	10,3	5,3	8,0	18,4
Cajeros cada 50.000 habitantes	19,3	28,5	17,4	11,3
Salas de cine y teatro cada 50.000 habitantes	1,4	2,2	1,4	0,6

Establecimientos de salud con internación cada 50.0000 habitantes	2,5	3,3	2,2	1,8
Porcentaje de población de 5 años no escolarizada	6,5	3,9	5,5	10,4
Porcentaje de población de entre 13 y 17 años no escolarizada	9,7	7,3	9,4	12,6
Tasa neta de escolarización secundaria	78,3	81,9	79,2	73,5
Porcentaje de sobreedad en nivel primario	11,1	10,0	9,4	14,2
Porcentaje de repitencia nivel primario	4,1	3,1	3,9	5,2
Porcentaje de repitencia nivel secundario	11,4	10,5	11,7	12,0
Porcentaje de abandono intraanual secundario	2,7	2,0	2,9	3,2
Porcentaje de población de entre 20 y 25 años sin secundaria completa	42,6	36,3	41,8	50,4
Porcentaje de matrícula en sector estatal	66,1	60,4	65,4	73,3

Fuente: elaboración propia con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, año 2010.

Localidades de entre 50.000 y menos de 100.000 habitantes

Al igual que en el caso de las localidades de mayor tamaño (más de 400.000 habitantes), en este agrupamiento el análisis de clúster ha permitido identificar dos tipos de escenarios diferentes. El *primero* agrupa a los territorios en situación más favorable en las dimensiones analizadas: bajo desempleo, buen nivel de acceso a computadoras en el hogar, escasa proporción de hogares con condiciones deficitarias –sanitarias y materiales–, más de la mitad de la población adulta con educación secundaria completa y una buena oferta territorial de servicios de salud con posibilidad de internación, cajeros automáticos y salas de cine y teatro cada

50.000 habitantes (cabe señalar que el perfil de estas treinta y una localidades se asemeja incluso al de las capitales que se encuentran en situación intermedia, como Paraná o Neuquén).

El resto de las localidades de este agrupamiento se reúne en el *segundo escenario*, el cual se caracteriza por un desmejoramiento de todas las dimensiones antes mencionadas –con particular intensidad en lo que refiere al acceso hogareño de los niños a computadoras y condiciones de hábitat y vivienda–, acompañadas por una oferta territorial más débil, sobre todo en relación a bienes culturales y cajeros automáticos.

Estas diferencias entre escenarios también se trasladan al ámbito escolar. Los indicadores considerados permiten advertir que en el escenario más desfavorable se incrementan las dificultades de acceso a la educación

(sobre todo en el nivel inicial) y de sostenimiento de trayectorias continuas y completas en la educación básica, lo cual se observa claramente en el aumento de la sobreedad en el nivel primario y en la disminución en más de siete puntos de la tasa neta de escolarización secundaria. Del mismo

modo, las posibilidades de los jóvenes de entre 20 y 25 años de edad de concluir el trayecto educativo obligatorio son menores en el escenario más desfavorable, donde ocho de cada diez alumnos concurren a escuelas gestionadas por el Estado (Tabla 6).

Tabla 6. Localidades de 50 .000 a 99.999 habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales

Indicadores	Total	Escenario I	Escenario II
Tasa de desocupación	6,4	6,0	7,2
Porcentaje de población de entre 6 y 12 años sin computadora en el hogar	49,8	39,4	65,9
Porcentaje de población de entre 25 y 59 sin educación secundaria	50,9	46,3	58,0
Porcentaje de hogares con piso precario	2,5	0,7	5,2
Porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario	11,9	6,6	20,3
Cajeros cada 50.000 habitantes	19,2	25,3	9,7
Salas de cine y teatro cada 50.000 habitantes	2,1	2,9	0,8
Establecimientos de salud con internación cada 50.000 habitantes	3,5	4,0	2,8
Porcentaje de población de 5 años no escolarizada	8,0	5,4	12,0
Porcentaje de población de entre 13 y 17 años no escolarizada	11,9	10,7	13,8
Tasa neta de escolarización secundaria	74,7	77,6	70,2
Porcentaje de sobreedad en nivel primario	14,1	11,5	18,2
Porcentaje de repitencia en el nivel primario	4,2	3,5	5,4
Porcentaje de repitencia en el nivel secundario	11,5	12,0	10,7
Porcentaje de abandono intraanual en el nivel secundario	4,1	3,8	4,6
Porcentaje de población de entre 20 y 25 años sin secundaria completa	46,5	43,7	50,7
Porcentaje de matrícula en el sector estatal	77,5	74,9	81,5

Fuente: elaboración propia con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, año 2010.

Localidades de entre 10.000 y menos de 50.000 mil habitantes

Antes de pasar al análisis de este grupo de localidades, cabe señalar que para las unidades territoriales más pequeñas del ámbito urbano (menores a 50.000 habitantes) se tomaron en cuenta algunos indicadores diferentes respecto de las de mayor tamaño poblacional. Se incluyó el porcentaje de hogares sin acceso a heladera –en lugar de la proporción de hogares con pisos de materiales precarios–, mientras que la oferta territorial se calculó como el porcentaje de localidades que cuenta con cajeros automáticos, establecimientos de salud con capacidad de internación y salas de cine y teatro dentro de cada escenario.⁷

Las doscientas ochenta y siete localidades que componen este agrupamiento fueron distribuidas, en función del análisis de clúster, en tres tipos de escenarios que identifican, al igual que en los casos anteriores, un gradiente de situaciones: favorable, regular o intermedia y desfavorable.

El *primer escenario*, que muestra una estructura de oportunidades más aventajada en términos relativos, reúne aproximadamente al 20 por ciento de las localidades (cincuenta y siete). Se caracteriza por tener niveles muy bajos de desempleo, bajo porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario y sin acceso a heladera, y algo más de la mitad de los niños de entre 6 y 12 años de edad con acceso hogareño a computadora. A su vez, prácticamente todas estas localidades cuentan con cajeros automáticos y establecimientos de salud con capacidad de internación y tres de cada cuatro de ellas poseen salas de cine y/o teatro. El perfil del *segundo escenario* se ubica en un segmento intermedio. Con valores cercanos al promedio

del agrupamiento, los indicadores de este conjunto de ciento sesenta y dos localidades (56 por ciento de total) exhiben situaciones menos favorables que el escenario anterior. Entre las más notorias cabe destacar que se triplica la proporción de hogares sin saneamiento sanitario y se duplica el porcentaje de aquellos que no tienen heladera. También se incrementan las dificultades de acceso a computadora en hogares con niños y se advierte una menor oferta de bienes culturales en el territorio (cines y teatros).

Por último, el *tercer escenario* –que reúne a sesenta y ocho localidades con una estructura de oportunidades menos favorable– representa las situaciones más acuciantes: solo uno de cada cuatro niños accede a una computadora en su casa, se incrementa notoriamente el porcentaje de hogares sin heladera y sin saneamiento sanitario (aproximadamente ocho veces más que en el primer escenario) y el 63 por ciento de los adultos no logró concluir la educación secundaria. Si bien casi todas las localidades tienen cajeros y establecimientos de salud con capacidad de internación, solo una de cada diez cuenta con salas de cine y teatro. Sin duda, se trata del escenario más desfavorable de este agrupamiento.

Cuando se observan los indicadores específicamente relacionados con el acceso y las trayectorias de los estudiantes en la educación básica, las tendencias muestran cierta correlación con las situaciones antes descritas, es decir: tienden a empeorar a medida que se complejizan las condiciones de los escenarios territoriales. Por ejemplo, si se compara el escenario más desfavorable con el más aventajado, la proporción de niños de 5 años que no accede al nivel inicial es casi cuatro veces mayor; la sobreedad y la repitencia en la escuela primaria prácticamente se duplican, y la tasa neta de escolarización secundaria se reduce en más de trece puntos (Tabla 7).

Tabla 7. Localidades de 10.000 a 49.999 habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales

Indicadores	Total	Escenario I	Escenario II	Escenario III
Tasa de desocupación	5,7	4,6	5,9	6,1
Porcentaje de población de entre 6 y 12 años sin computadora en el hogar	54,1	36,5	51,0	76,5

Porcentaje de población de entre 25 y 59 años sin educación secundaria	54,6	49,0	52,9	63,2
Porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario	12,6	3,3	9,3	28,4
Porcentaje de hogares sin heladera	7,0	2,5	4,9	15,6
Porcentaje de localidades con cajeros automáticos	96,9	100	98,1	91,2
Porcentaje de localidades con salas cine y teatro	49,5	71,9	58,6	8,8
Porcentaje de localidades con establecimientos de salud con internación	93,7	96,5	93,8	91,2
Porcentaje de población de 5 años no escolarizada	7,9	3,4	6,8	14,2
Porcentaje de población de entre 13 y 17 años no escolarizada	14,0	12,0	13,3	17,4
Tasa neta de escolarización secundaria	71,7	77,5	73,0	63,8
Porcentaje de sobreedad en el nivel primario	14,8	9,1	13,7	22,1
Porcentaje de repitencia en el nivel primario	4,9	3,1	4,4	7,5
Porcentaje de repitencia en el nivel secundario	10,5	10,5	10,8	9,7
Porcentaje de abandono intraanual secundario	4,4	3,9	4,1	5,7
Porcentaje de población de entre 20 y 25 años sin secundaria completa	50,8	46,6	49,1	58,1
Porcentaje de matrícula en sector estatal	81,4	77,2	80,7	86,4

Fuente: elaboración propia con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, año 2010.

Localidades de 2.000 a menos de 10.000 habitantes

Este es el grupo de centros urbanos más pequeños en términos de población y muchos de ellos constituyen espacios de transición entre los ámbitos rural y urbano (lo que habitualmente se denomina como ámbito periurbano). Se trata de seiscientos setenta y cinco localidades que pue-

den ubicarse en tres tipos de escenarios. Al igual que en el agrupamiento inmediatamente anterior, se distinguen tres clústeres: con estructuras de oportunidades favorables, intermedias y desfavorables.

Un grupo de ciento noventa y nueve localidades (aproximadamente el 30 por ciento) se reúne en el *primer escenario*, que es claramente el que presenta una situación más beneficiosa en todas las dimensiones analiza-

das. En este contexto, seis de cada diez niños cuentan con computadora en su hogar, la proporción de hogares sin saneamiento sanitario y sin heladera se mantiene en valores bajos, al igual que la tasa de desempleo. Y si bien los indicadores de oferta territorial muestran en general menor presencia de cajeros, establecimientos de salud con internación y, sobre todo, salas de cine y teatro en comparación con las localidades de mayor tamaño poblacional, en este escenario se advierten los valores relativos más elevados.

El *segundo escenario* concentra un total de doscientas ochenta y cuatro localidades (42 por ciento del total), con condiciones socioeducativas regulares, cercanas al promedio general del agrupamiento, y en peor situación relativa que el clúster anterior en todos los indicadores seleccionados, aunque las brechas más notorias se observan en las condiciones de hábitat y equipamiento de los hogares y en la reducción de la oferta cultural y de salud en el territorio.

El *tercer escenario*, donde convergen ciento noventa y dos localidades (28 por ciento del total), se perfila sin duda como el conjunto de territorios más desfavorecidos desde el punto de vista de su estructura de oportunidades. Algunos indicadores expresan con claridad esta desigual situación: en este contexto ocho de cada diez niños no accede a una computadora

en su casa, la proporción de hogares sin saneamiento sanitario es doce veces mayor si se la compara con el escenario más favorable, casi el 70 por ciento de los adultos no ha podido completar la educación secundaria y la oferta territorial se muestra notoriamente reducida.

En relación con las variables más estrechamente relacionadas con el sistema educativo formal, los indicadores acompañan las tendencias antes señaladas, dado que van desmejorando a medida que las estructuras de oportunidades empeoran. Las brechas de acceso y las dificultades en las trayectorias de niños y jóvenes en el sistema educativo formal se manifiestan sin ambigüedades entre el escenario más favorable y el menos aventajado. A modo de ejemplo, la proporción de niños sin acceso a sala de 5 prácticamente se cuadruplica; la sobreedad en el nivel primario se incrementa del 8 al 22 por ciento; la tasa neta de escolarización secundaria desciende casi catorce puntos; y el 60 por ciento de los jóvenes de entre 20 y 25 años no ha logrado completar la educación obligatoria, lo que representa una brecha de quince puntos porcentuales en relación con el primer escenario. En este sentido, el contexto más desfavorable en términos de estructura de oportunidades presenta también una situación sumamente preocupante en relación con el cumplimiento del derecho educativo de muchos niños, niñas y jóvenes (Tabla 8).

Tabla 8. Localidades de 2.000 a 9.999 habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales

Indicadores	Total	Escenario I	Escenario II	Escenario III
Tasa de desocupación	5,1	4,1	5,4	5,7
Porcentaje de población de entre 6 y 12 años sin computadora en el hogar	57,7	38,3	56,0	80,2
Porcentaje de población de entre 25 y 59 años sin educación secundaria	59,7	52,6	58,9	68,2
Porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario	15,4	3,0	10,1	36,0
Porcentaje de hogares sin heladera	8,8	2,4	6,7	18,5
Porcentaje de localidades con cajeros automáticos	78,2	87,4	83,1	61,5

Porcentaje de localidades con salas cine y teatro	8,9	18,1	6,3	3,1
Porcentaje de localidades con establecimientos de salud con internación	70,2	76,4	68,7	66,1
Porcentaje de población de 5 años no escolarizada	7,7	3,7	6,1	14,2
Porcentaje de población de entre 13 y 17 años no escolarizada	15,3	13,4	14,6	18,3
Tasa neta de escolarización secundaria	71,1	77,0	72,3	63,2
Porcentaje de sobreedad en nivel primario	14,0	8,2	12,9	21,8
Porcentaje de repitencia en el nivel primario	5,2	2,8	5,0	7,7
Porcentaje de repitencia en el nivel secundario	9,7	9,8	10,3	8,1
Porcentaje de abandono intraanual en el nivel secundario	4,3	3,6	4,1	6,1
Porcentaje de población de entre 20 y 25 años sin secundaria completa	52,0	44,8	51,6	60,2
Porcentaje de matrícula en el sector estatal	83,5	75,2	82,1	94,3

Fuente: elaboración propia con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, año 2010.

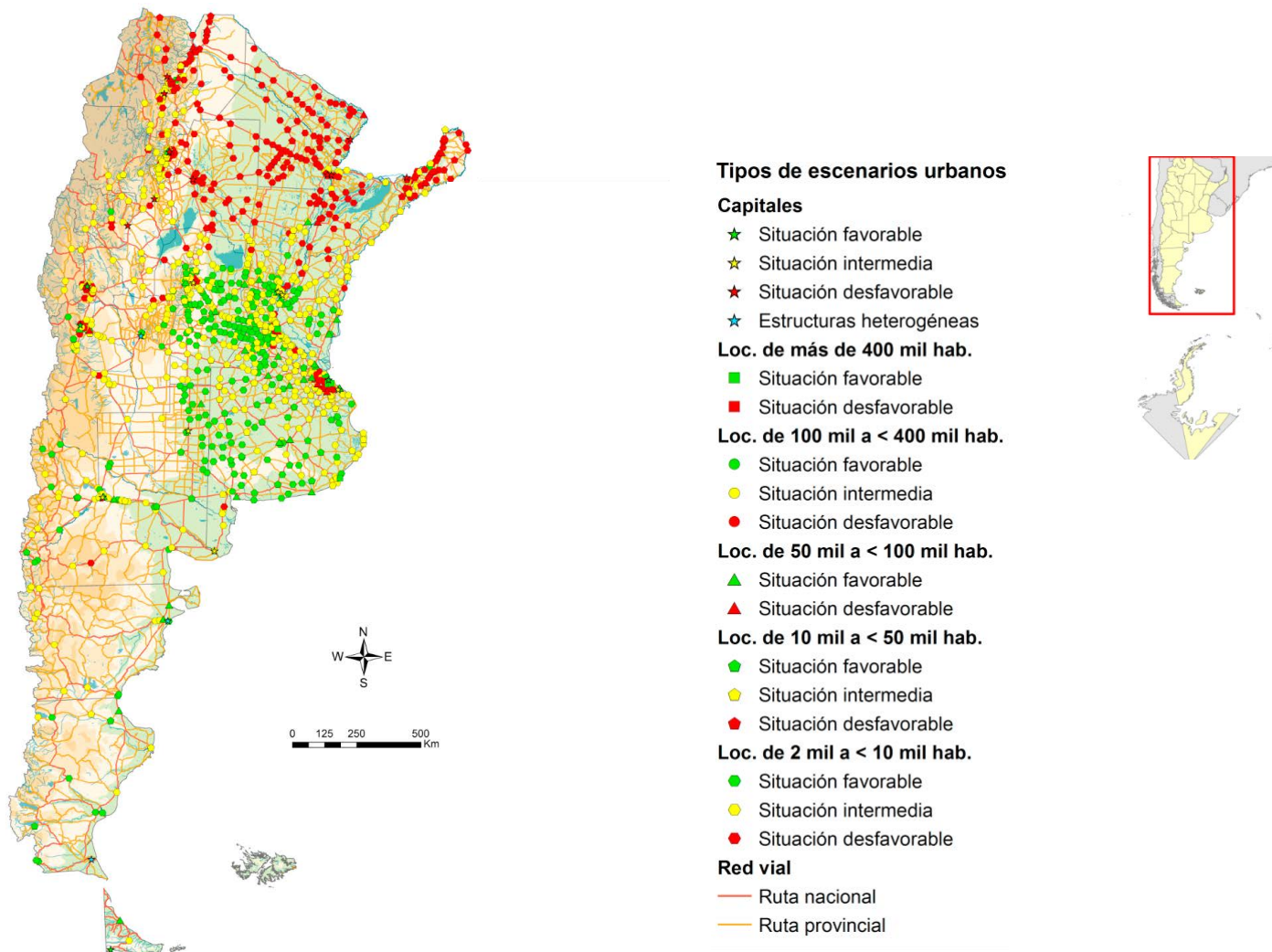
Como se desprende de la descripción realizada sobre la tipología de escenarios urbanos, en Argentina conviven situaciones muy disímiles, tanto desde el punto de vista del tamaño poblacional y la jerarquía administrativa de las localidades como también en función de las diferentes estructuras de oportunidades que se perfilan en cada una de ellas. Asimismo, estos territorios, que exhiben diferentes *puntos de partida*, enfrentan desafíos singulares en materia de inclusión y calidad educativa –persistentes, a pesar de los importantes avances registrados en los últimos años–, que deben ser abordados atendiendo a las particularidades del contexto. Sin duda, los escenarios con indicadores más preocupantes en términos de acceso y trayectoria en el sistema educativo son aquellos que requieren mayor atención por parte de las políticas públicas, no solo porque se trata de territorios donde está en claro riesgo el cumplimiento de derechos básicos, sino también porque en ellos la mayor parte de los estudiantes que

se encuentran cursando la educación obligatoria asisten a establecimientos gestionados por el Estado.

¿Cómo avanzar con políticas educativas que permitan garantizar el acceso a una educación de calidad para todos en el marco de un país federal con grandes disparidades territoriales? La mirada subprovincial es necesaria para dar cuenta de los desafíos concretos que enfrenta cada uno de los Estados provinciales. La tipología de escenarios territoriales posibilita dimensionar la envergadura de los retos que debe asumir cada jurisdicción, no solamente en función de la variedad de escenarios territoriales en los que intervienen, sino también por las características que estos asumen en términos de sus estructuras de oportunidades y la escala poblacional que representan.

Otro modo de visualizar estas situaciones a nivel provincial es a través de la georreferenciación de la tipología de localidades elaborada (Mapa 1).

Mapa 1. Tipología de escenarios urbanos a nivel nacional

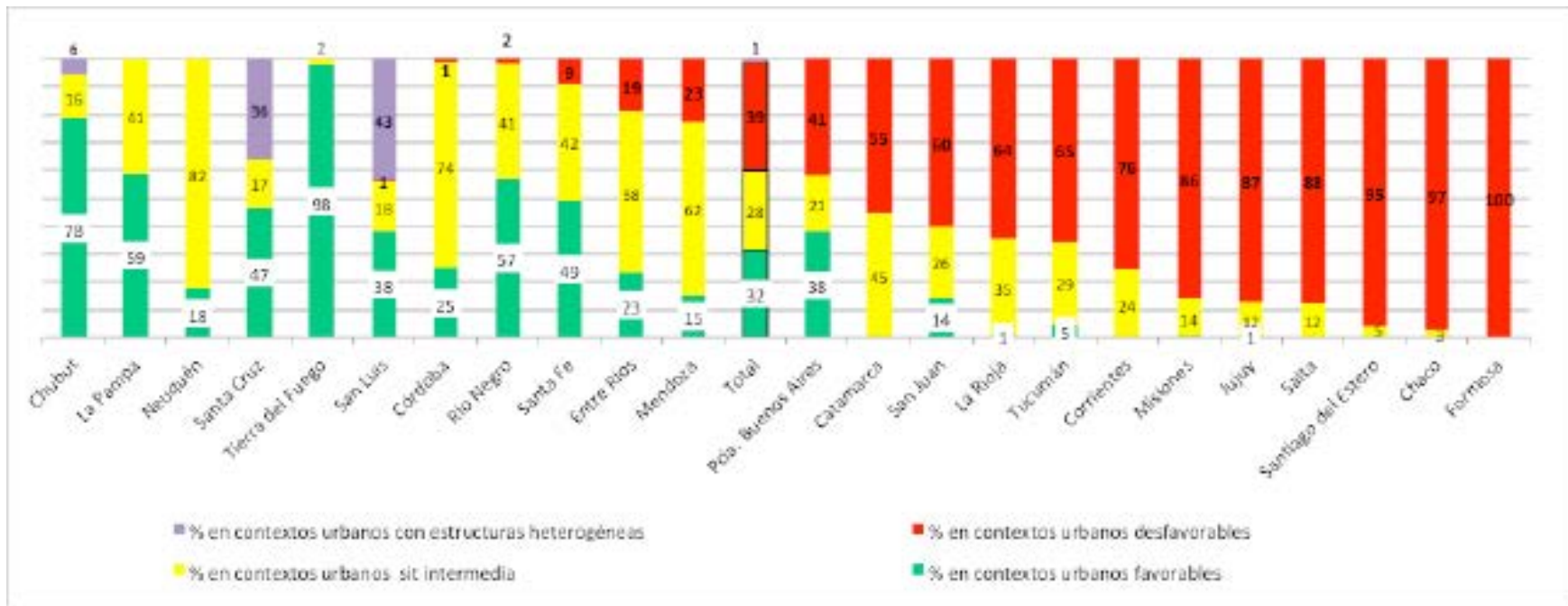


Fuente: elaboración propia de la tipología de escenarios territoriales urbanos, con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA. Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional, Indec, 2010.

El Gráfico 1 permite identificar rápidamente que hay un conjunto de provincias donde la mayor parte de la población en edad escolar obligatoria reside en escenarios urbanos desfavorables en términos de acceso a distintos recursos relevantes para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En seis provincias del país –Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Misiones– el porcentaje de niños/as y jóvenes que reside en este tipo de contextos urbanos supera el 85 por ciento. Sin duda, como se evidenció en el trabajo previo de este equipo de investigación, muchas de estas provincias han mejorado indicadores críticos en materia de desarrollo entre 2001 y 2010 (Steinberg *et al.*,

2015); sin embargo, el análisis realizado continúa revelando que en términos comparativos se mantienen las brechas entre las jurisdicciones. En Catamarca, San Juan, La Rioja, Tucumán y Corrientes, la población en edad escolar que reside en escenarios urbanos desfavorables representa a más del 50 y hasta al 85 por ciento. Y luego se advierte un grupo de provincias donde la proporción de niños/as y jóvenes que residen en estos contextos es marginal o nula (Chubut, Tierra del Fuego, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y San Luis), puesto que la mayor parte de ellos vive en escenarios con estructuras de oportunidades de nivel intermedio o favorable.

Gráfico 1. Porcentaje de población de 5 a 17 años de edad según tipo de escenario urbano por provincia. Síntesis



Fuente: elaboración propia a partir de la tipología de escenarios territoriales urbanos, con datos del Indec, SInCA, BCRA y SIISA.

Esta mirada sobre las jurisdicciones contribuye a problematizar y discutir el conjunto de políticas nacionales de inclusión educativa, que en gran medida han operado a través de un conglomerado uniforme de estrategias o de recursos para implementar en las distintas escuelas, bajo el supuesto de una homogeneidad de contextos territoriales y de recursos y activos de los hogares para acompañar a los niños en sus trayectorias escolares. Ejemplo de ello son los casos de Conectar Igualdad y de los planes de mejora para el nivel secundario (Steinberg, Fridman y Meschengieser, 2013). A ello se suma otro aspecto, evidenciado por investigaciones como la de Guillermo O'Donnell (1993) y la de Carlos Acuña y Fabián Repetto (2007), que refiere a la gran desigualdad en las capacidades de las instituciones del Estado a nivel provincial para gestionar y desarrollar servicios básicos en el territorio. Estos estudios advierten sobre la vinculación de este fenómeno con el desarrollo dispar entre las diferentes regiones del país, lo que termina por configurar el nivel de desafíos que la Argentina tiene aún por delante.

UN MIRADA CUALITATIVA PARA ESTUDIAR LA CONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN UN ESCENARIO URBANO DESFAVORABLE: EL CASO DE GONZÁLEZ CATÁN

El componente cualitativo del proyecto desarrolló un análisis específico sobre uno de los tipos de escenarios identificados a nivel cuantitativo, con el propósito de indagar acerca de las dinámicas y formas específicas que asumen las disparidades en el territorio. La investigación buscó examinar la relación entre la dimensión objetiva y subjetiva de las desigualdades sociales y escolares. Se tomó como caso de estudio la localidad de González Catán del partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires; escenario urbano densamente poblado con una estructura de oportunidades desfavorable. La Matanza es uno de los partidos más grandes del conurbano, con casi dos millones de habitantes y una amplia superficie que incluye un conjunto de localidades más pequeñas: Ramos Mejía, San Justo, Lomas del Mirador, La Tablada, Ciudad Madero, Aldo

Bonzi, Ciudad Evita, Isidro Casanova, Rafael Castillo, Laferrere, González Catán, Virrey del Pino y 20 de Junio.

La Matanza presenta indicadores deficitarios de cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales. El 56 por ciento de los hogares con niños de 6 a 12 años de edad no tiene computadoras; el 60 por ciento de los adultos no terminó el nivel secundario; el 1,5 por ciento de la población reside en viviendas con pisos deficitarios y el 19 por ciento no cuenta con adecuado saneamiento sanitario; y es muy baja la relación de algunos recursos clave en relación con el volumen de población: se registran solo 8,8 cajeros cada 50.000 habitantes (versus 20 en contextos favorables); 0,3 salas de cine o teatro cada 50.000 habitantes (versus 1,8 en contextos favorables) y 1,3 establecimientos de salud con internación cada 50.000 habitantes (versus 3 en contextos favorables). Se registran también aquí indicadores de acceso y permanencia en el sistema educativo preocupantes: el 17 por ciento de los niños de 5 años no asiste al nivel inicial; el 19 por ciento de los estudiantes de 14 años de edad aún cursa la primaria y el 54 por ciento de los jóvenes de 20 a 25 años no finaliza la educación secundaria.

Tal como sostienen Pablo Molina Derteano, Patricia Davolos y Gabriel Viú (2014), La Matanza presenta una fuerte disparidad interna en términos económicos y sociales y, a la vez, una gran segmentación territorial. En un estudio de 2009 citado por estos autores,⁸ se analizaron un conjunto de dimensiones que muestran que González Catán, Virrey del Pino y 20 de Junio concentran los indicadores de mayor vulnerabilidad socioeconómica y de infraestructura básica y que estas localidades reflejan la situación promedio de La Matanza.

Por este motivo, el estudio de caso de la presente investigación se realizó en González Catán. Luego el trabajo se circunscribió a entrevistas con familias en dos barrios específicos: El Dorado y Lasalle. Se implementaron técnicas de recolección de datos etnográficas: revisión documental, entrevistas en profundidad con actores clave de distintas instituciones públicas del territorio y con familias de ambos barrios. Se realizaron, a su vez, observaciones no participantes en distintas instituciones públicas y educativas. Las entrevistas tuvieron por objeto relevar información sobre las percepciones de los distintos actores en torno a las principales

problemáticas económicas, sociales, educativas y de infraestructura de la localidad, con especial hincapié en la situación de los niños y jóvenes. Se apuntó también a relevar información sobre la implementación de un conjunto de políticas sociales y educativas presentes en el territorio y se indagó acerca de los sentidos que los actores clave de este tipo de escenario urbano le atribuían a aquellas estrategias estatales. Este abordaje permitió dar lugar a la voz de los actores, a sus miradas sobre su cotidianidad y las referencias a partir de las cuales se construyen sus aspiraciones y valoraciones.⁹

Para la caracterización de las políticas educativas y sociales, se realizó un relevamiento de las principales políticas que se encontraban en ejecución al momento de realizar el trabajo de campo, enmarcadas en los Ministerios de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, de Trabajo, de Empleo y Seguridad Social, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con especial énfasis en aquellos programas que tuvieran como destinatarios directos o indirectos a los niños, niñas y/o jóvenes. Luego, se relevaron los programas y políticas provinciales destinadas a este grupo etario así como las de nivel municipal. Las principales dimensiones de análisis en este campo fueron: el modelo de intervención implementado, los diagnósticos de las problemáticas sobre las que operan, los actores/agencias participantes en este proceso, los sistemas de acceso establecidos para los distintos servicios, la articulación o su ausencia con otras instituciones a nivel local, provincial y nacional; y las representaciones de los referentes de las instituciones/políticas o programas sobre los destinatarios y respecto de sus propias funciones y alcances.¹⁰ Siguiendo a Danillo Martucelli (2004), se buscó abordar la dimensión cualitativa de las experiencias sociales de los hogares en el territorio, la materialización de jerarquías y la interdependencia de las diversas situaciones de desigualdad social y educativa. Las guías de pautas utilizadas en este proceso se circunscribieron al estudio de un conjunto de pruebas sociales, particularmente significativas en una realidad histórica y social concreta, vinculadas a ámbitos indispensables para garantizar la reproducción social de los hogares y la participación significativa de los niños y jóvenes en el sistema educativo: la trayectoria escolar de los adultos, niños y jóvenes del hogar; la relación con el trabajo de los miembros del hogar y la situación de em-

pleo, la relación con el espacio territorial y la movilidad, la vida familiar y privada (Araujo y Martucelli, 2010; Auyero, 2013). Se intentó así poner en relación procesos colectivos e historias singulares, teniendo en cuenta las principales pruebas a las que se enfrentan de modo diferencial los individuos en estos dos ámbitos.

Entre los resultados obtenidos en el relevamiento realizado, surge que la oferta de servicios presente en el territorio se basa en gran medida en la materialización de las políticas públicas y sociales estatales, generándose en algunas áreas articulaciones diversas entre los niveles nacional, provincial y municipal. Asimismo, aunque la estructura de oportunidades de González Catán cuenta con recursos y servicios estatales tanto en el ámbito de la protección social como en el de salud y de educación, la calidad de esos servicios resulta dispar y en algunos casos muy deficitaria.

En el caso del área de salud –y más allá de que los funcionarios entrevistados refirieron los esfuerzos realizados por la política pública en los últimos años para superar la histórica tendencia expulsiva de este subsistema–, los referentes señalaron la existencia de un conjunto de problemas que degradan la oferta sanitaria en esta localidad. Entre las principales dificultades se identificó que, a pesar de existir un hospital cabecera y salas de salud en los barrios, no cuenta con la cantidad necesaria de profesionales médicos y que las condiciones y horarios de atención resultan insuficientes para dar respuesta a la demanda.

La oferta educativa estatal también forma parte de la estructura de oportunidades de esta localidad, y si bien los funcionarios entrevistados refirieron la articulación con algunas instituciones del área de protección y la elevada presencia de iniciativas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) o el Progresar, que favorecen la permanencia de los estudiantes, también señalaron problemas tales como el crecimiento de la matrícula escolar –debido al incremento poblacional que experimentó González Catán–, que no fue acompañada por la construcción de nuevas escuelas. Esta situación debilita la capacidad de la oferta de atender a una matrícula que, en general, se encuentra en situación de elevada vulnerabilidad.

En cuanto al área de protección social, se destaca la estructura descentralizada que posee el Municipio de La Matanza, la cual permite la existencia de oficinas de atención tanto en González Catán como en la localidad

próxima de Laferrere. En esta área, los funcionarios entrevistados destacaron la presencia territorial y el trabajo articulado entre el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envi3n, de carácter provincial, y el Programa de Orientaci3n y Desarrollo Educativo Sociocomunitario (Pod3s), de carácter municipal, para atender a los adolescentes y j3venes. No obstante esta importante presencia, tanto los representantes de las sedes locales del Envi3n-Pod3s como de las oficinas locales del Servicio de Protecci3n de los Derechos de los Ni3os destacaron los problemas de infraestructura y financiamiento con los que operan y su dificultad para ofrecer servicios acordes a la demanda que reciben. Por 3ltimo, la presencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) est3 asociada principalmente a las religiosas, de fuerte presencia en el territorio, y a las de base.

LAS FAMILIAS Y SU CAPACIDAD DE TRANSITAR PRUEBAS SOCIALES CR3TICAS PARA SU REPRODUCCI3N SOCIAL Y ECON3MICA EN UN ESCENARIO URBANO DESFAVORABLE

La investigaci3n sobre los distintos recursos presentes en este contexto espec3fico, de las percepciones y miradas de distintos actores clave del territorio, en conjunto con el estudio de la capacidad de las familias de acceder a estos recursos para resolver o llevar adelante diversas pruebas sociales, puso en evidencia que la relaci3n que entre ellos se establece y se construye es compleja. Mientras algunas pol3ticas estatales potencian o promueven las capacidades de los hogares para movilizar sus recursos y constituirse en promotores de oportunidades, otras tienden a dificultarlas. En el caso estudiado, las pol3ticas sociales estatales se materializan en una oferta de servicios presente en el territorio que atiende a diversas dimensiones que hacen al acceso y goce de distintos derechos (como el acceso a servicios de salud, la protecci3n social o la educaci3n); sin embargo, la capacidad de las familias de apropiarse y hacer uso de esos servicios es dis3mil. Esta disparidad est3 asociada no tanto a la ausencia de servicios a nivel territorial, pr3ximos, sino m3s bien a su baja calidad, especialmente en algunas dimensiones como infraestructura b3sica, vivienda y salud.

En particular, los testimonios de las madres de familia entrevistadas indican que la resoluci3n de algunas pruebas sociales b3sicas, como la escolarizaci3n de los ni3os y j3venes del hogar, ha sido facilitada por un conjunto de estrategias puntuales asociadas, por un lado, a la presencia de programas socioeducativos estatales de nivel nacional, provincial e incluso municipal, como la AUH, Envi3n y Pod3s. Sin embargo, las deficitarias condiciones de vivienda, el anegamiento de las calles del barrio ante las lluvias, los problemas de seguridad y la falta de empleo inciden negativamente en sus posibilidades de sostener la asistencia a la escuela. Asimismo, respecto al acceso a servicios sanitarios de calidad que resuelvan los problemas de salud –aun aquellos m3s sencillos–, las familias deben incurrir en gastos de traslados costosos para poder garantizar una atenci3n de calidad. En efecto, en el 3rea de salud, el esfuerzo estatal por acercar una oferta al territorio no se traduce en servicios que sean totalmente aprovechables para las familias entrevistadas: los horarios de atenci3n acotados y la dificultad para que los centros de atenci3n de referencia cuenten con m3dicos redundan en una oferta presente, pero degradada.

A pesar de que se identifica en el discurso de los referentes de los servicios y de las instituciones el prop3sito de trabajar en la articulaci3n de algunas pol3ticas y ofertas (as3 se expresa en el 3rea educativa, de salud y de protecci3n social), su dise3o no ha logrado materializarse como una intervenci3n integral que act3e sobre las diversas dimensiones que convergen en la producci3n de las desigualdades sociales. La existencia de avances en t3rminos de la capacidad del Estado de hacerse presente con una diversidad de servicios en la estructura de oportunidades de un escenario urbano marginal debe matizarse al valorar la heterogeneidad en la calidad de esos servicios.

Las familias que viven en el barrio conocen la oferta de servicios p3blicos y de la sociedad civil que existen en el territorio y movilizan sus capacidades para hacer uso de los diversos servicios que les permiten hacer efectivo el acceso a derechos y alcanzar cierto bienestar social (Sen, 1995). No obstante, sus representaciones sobre esta oferta no est3n totalmente asociadas a la idea de que constituyen un derecho. En t3rminos generales, estas representaciones *naturalizan* el car3cter deficitario del funcionamiento de los servicios a los que acceden. En este contexto, la capacidad de

resolver estas pruebas sociales se torna individual. Sin embargo, los entrevistados señalan que la situación en el barrio ha mejorado, aludiendo a avances básicos en sus condiciones de vida, como la llegada del agua potable o la construcción de veredas. La ambivalencia respecto de que el acceso a ciertos recursos supone el ejercicio de un derecho se hace más evidente en situaciones frente a las cuales la idea de derecho está explicitada en el discurso de las familias, aunque, simultáneamente, no perciben la posibilidad de reclamar o demandar cuando aquel es vulnerado (por ejemplo, frente a las dificultades para cumplir con las condicionalidades asociadas a los controles de salud para mantener el cobro de la AUH). De este modo, aunque existe una variedad de recursos vinculados sobre todo a políticas estatales –y, en menor medida, a organizaciones de la sociedad civil– que permiten gestionar ciertos riesgos sociales como la salud, el desempleo o el trabajo precario, las familias asumen una gran proporción de estos riesgos de forma individual. Los elevados niveles de incertidumbre generados por una oferta de servicios estatales que en algunos casos está casi ausente (vivienda, espacio público) o que posee baja calidad (salud) son gestionados por las familias de este territorio en forma individualizada, aprovechando la propia red familiar, como un activo para llevar adelante estas situaciones.

REFLEXIONES FINALES

La investigación descripta permite corroborar las hipótesis planteadas al inicio. Por un lado, aquella que señala la coexistencia en Argentina de una gran disparidad de contextos urbanos en donde operan los sistemas educativos provinciales. La tipología elaborada permitió clasificar a las más de mil localidades urbanas en diecisiete escenarios territoriales diferentes. Es posible afirmar que la escala poblacional y la jerarquía político-administrativa de los territorios es un factor que incide en el perfil de la estructura de oportunidades que se configura en cada localidad, y también en las posibilidades que tienen los niños y jóvenes que allí residen de acceder y concluir la educación básica en los tiempos esperados por el sistema.

En este sentido, en las localidades de menor tamaño se concentran los desafíos más claros en términos de garantizar el derecho a la educación obligatoria para todos los niños y jóvenes, así como también en lo relativo a otras dimensiones centrales de los denominados DESC: el acceso a computadora en los hogares donde residen niños en edad de escolaridad primaria (de 6 a 12 años); la disponibilidad en el territorio de bienes culturales, cajeros automáticos y establecimientos de salud con capacidad de internación; y se suman, además, ciertos déficits asociados a condiciones básicas de hábitat, tales como el saneamiento sanitario, el acceso a heladera en el hogar o la calidad de la construcción de la vivienda.

Por el contrario, las localidades que son sede del gobierno jurisdiccional (capitales provinciales) suelen contar con una estructura de oportunidades más aventajada y con indicadores de acceso y trayectorias educativas más favorables que el resto. Pero también fue posible corroborar desigualdades notorias entre localidades con escalas poblacionales similares –e incluso al interior del conjunto de capitales provinciales–, que señalan dinámicas de desarrollo muy desiguales en el ámbito urbano y delinean un panorama complejo y heterogéneo en relación con las diferentes estructuras de oportunidades presentes en estos territorios.

En líneas generales, la evidencia empírica muestra una correlación entre el perfil de los escenarios y las probabilidades de la población que reside en ellos de acceder, permanecer y concluir la escolaridad obligatoria. Si bien se observan excepciones, las tendencias indican que en aquellos territorios donde se configuran estructuras de oportunidades favorables, los indicadores educativos de acceso, trayectoria y terminalidad suelen ser más auspiciosos. Por el contrario, en los escenarios urbanos más desfavorecidos, se advierten mayores dificultades para garantizar el derecho a la educación básica de niños y jóvenes. Un dato relevante a considerar es que justamente en estos contextos la responsabilidad sobre la oferta educativa recae mayoritariamente en los Estados provinciales, dado que es en el sector de gestión estatal donde se concentra la mayor proporción de estudiantes de educación obligatoria. Entre las desigualdades más notorias relacionadas con el sector educativo, cabe señalar el acceso diferencial de la población al nivel inicial y la probabilidad de

los niños que cursan la escolaridad primaria de concretar este trayecto formativo sin repitencias, ingresos tardíos o interrupciones temporarias. Respecto de la educación secundaria, resulta necesario efectuar una lectura combinada de indicadores de inclusión, trayectoria y terminalidad para elaborar diagnósticos adecuados. En muchos casos, la presencia de mayores dificultades para transitar la escolaridad en los tiempos esperados por el sistema puede estar asociada con elevados niveles de inclusión: en la medida en que se incorporan al sistema a aquellos que históricamente permanecieron al margen de la formación secundaria, el problema se traslada de la inclusión al sostenimiento de trayectorias continuas y completas. En cambio, en sistemas más selectivos, la exclusión previa de «los más rezagados» y de los jóvenes de sectores que habitualmente no accedían al nivel secundario puede redundar en mejores indicadores relativos de repitencia y sobreadad. De todas formas, el nivel secundario se presenta como la instancia de la escolaridad obligatoria que supone mayores desafíos para el sistema educativo, ya que en todos los escenarios (incluso en los más aventajados) se advierten problemas para garantizar trayectorias continuas y completas. En los territorios con estructuras de oportunidades más desfavorables, estas dificultades se acentúan y se combinan además con niveles significativos de exclusión.

El componente cualitativo de la investigación permitió avanzar en el estudio de la segunda hipótesis, respecto de la interdependencia de los distintos planos de la desigualdad, y del modo en que estas desigualdades se co-constituyen en el territorio. El estudio de caso permitió dar especificidad a aquello que evidencian los indicadores socioeducativos en la mirada macro, agregados a nivel de localidad: grandes desigualdades en el acceso y calidad de servicios y recursos básicos, como salud, educación, seguridad, vivienda e infraestructura urbana, y cómo la relación entre estas disparidades que ocurren en forma simultánea impacta en las posibilidades de los más jóvenes de ingresar, permanecer y culminar la educación obligatoria.

A modo de cierre, se considera que el corpus de evidencia empírica producido en el marco de la investigación a partir de distintas herramientas metodológicas contribuye a construir una mirada sistémica sobre las

disparidades territoriales, sociales y educativas existentes hoy en Argentina. Se pretende que esta investigación contribuya al fortalecimiento del estudio de las desigualdades sociales y educativas en el país y promueva el desarrollo y la profundización de enfoques multidimensionales para el estudio de estos procesos. Por último, se espera también que los resultados de este trabajo promuevan un debate en la comunidad educativa que oriente el diseño de políticas educativas de equidad para reducir las brechas evidenciadas.

NOTAS

1. Este trabajo resume los resultados del informe final del proyecto Picto UNICEF 0092. El presente artículo incorpora algunas recomendaciones sugeridas por los comentaristas Rubén Kaztman y Ana Pereyra, a quienes el equipo de investigadores agradece especialmente por sus aportes.
2. Ley de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 26061 (2005) y Ley de Educación Nacional 26206 (2006).
3. Si bien la población residente en localidades urbanas (con al menos 2.000 habitantes) constituye el 91 por ciento del total de habitantes del país (Base de Datos Redatam, Indec [consulta: 2014]), se considera necesario abordar también el estudio de la situación específica del ámbito rural, para lo cual debería desarrollarse un conjunto de indicadores *ad hoc*. Sin embargo, actualmente no es posible elaborarlo dada la información oficial disponible.
4. En rigor, las localidades censales urbanas consideradas por el Indec son 1.094, puesto que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se subdivide en quince comunas. A los fines de este estudio, CABA fue considerada como una sola localidad, al igual que el resto de las ciudades capitales del país. Cabe señalar que está previsto efectuar un análisis específico en esta jurisdicción en etapas posteriores de este estudio.
5. La tasa neta de escolarización secundaria expresa la proporción de jóvenes que se encuentran en edad teórica de asistir a la escuela secundaria –en este caso de entre 13 a 17 años– y que efectivamente están escolarizados en ese nivel. Se incluye en la categoría «nivel secundario» la totalidad de los jóvenes aprobaron al menos siete años de escolaridad formal.

6. Nueve de ellas se ubican en el conurbano bonaerense: San Martín, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Merlo, La Matanza, Florencio Varela y Almirante Brown. Las dos ciudades restantes son Mar del Plata y Rosario.

7. La decisión de incluir en esta parte del análisis el porcentaje de hogares sin heladera como indicador de la dimensión hábitat y vivienda se basó en el mayor poder de discriminación de esta variable en comparación con la proporción de hogares con pisos de materiales precarios. En cuanto a la oferta territorial, no se calculó como ratio de unidades cada 50.000 habitantes debido a que el tamaño máximo de estas localidades es de 49.999 habitantes.

8. Jefatura de Gabinete de la Municipalidad de La Matanza y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Objetivos del Milenio en el Municipio de La Matanza. Desarrollo metodológico y estado de situación 2009, Buenos Aires, 2009. Disponible en: <https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/5/44335/Objetivos_del_milenio_en_La_Matanza.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

9. En tanto el objetivo fue recoger la perspectiva de los sujetos, los instrumentos y las técnicas de producción de datos han sido flexibles y se han ajustado en el transcurso del trabajo de campo (Taylor y Bodgan, 1986).

10. El trabajo de campo se desarrolló entre agosto y diciembre de 2015 e implicó la realización de un total de 37 entrevistas en profundidad y un grupo focal. El trabajo de entrevistas se realizó a partir de visitas reiteradas a las familias (cuatro visitas a cada familia) con el objeto de poder construir una relación de confianza que permitiera conocer con mayor profundidad cómo acceden, o no, a los recursos disponibles en el territorio, las redes y relaciones que ponen en juego para acceder a ellos; las percepciones sobre la «disponibilidad real» de dicha oferta; los obstáculos y dificultades que pueden bloquear los procesos de integración y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián

2007 «Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina». Disponible en: <<https://home.udes.edu.ar/files/humanidades/DT44-Acu%C3%B1a-Repetto.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Anlló, Guillermo y Centrángolo, Oscar

2007 «Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos», en Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile, Cepal, pp. 395-426. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28481/1/S2007021_es.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Araujo, Kathya y Martucelli, Danilo

2010 «La individuación y el trabajo de los individuos», en *Educação e Pesquisa*, vol. 36, pp. 77-91. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea07.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Arcidiácono, Pilar

2010 «Respuestas frente a la pobreza en la Argentina y enfoque de derechos ¿una combinación posible?», en Pautassi, Laura (org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas, e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.

Auyero, Javier

2013 *Pacientes del Estado*, Buenos Aires, Eudeba.

Bisang, Roberto

2007 «El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?», en Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile, Cepal, pp. 187-260. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28481/1/S2007021_es.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Canevari, Juana; Catalá, Silvia y Montes, Nancy

2011 *La educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires. Dinámica de la matrícula y desafíos institucionales para la inclusión. Informe final*, Buenos Aires, Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2011_alaeducacionsecundaria_dinamicamatricula_o_o.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Cortés, Fernanda

2013 «Jóvenes entre itinerarios propuestos y trayectorias posibles. Una mirada sobre participantes del Programa “Jóvenes Más y Mejor Trabajo”», trabajo presentado en las X Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <<http://cdsa.academica.org/000-038/488.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Flores, Carolina

2003 *Consecuencias de la segregación residencial: teoría y métodos*. Disponible en: <https://www.academia.edu/1901141/Consecuencias_de_la_Segregaci%C3%B3n_Residencial_Teor%C3%ADa_y_M%C3%A9todos> [consulta: 20 de abril de 2018].

Gluz, Nora y Rodríguez Moyano, Inés

2013 «Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la Provincia de Buenos Aires», en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 21, n° 21, pp. 1-24. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/html/2750/275029728021/>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Kaztman, Rubén

2001 «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos», en *Revista de la Cepal*, n° 75, pp. 171-189. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37880-revista-la-cepal-no75>> [consulta: 28 de marzo de 2019].

Kaztman, Rubén *et al.*

1999 *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, Santiago de Chile, OIT-Fundación Ford.

Kessler, Gabriel

2014 *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

López, Néstor (coord.)

2007 Los contextos sociales de las escuelas primarias de México, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo. Disponible en: <https://www.buenosaires.iiop.unesco.org/sites/default/files/CONAFE_los_contextos_sociales_de_las_escuelas_primarias_de_mexico.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Martucelli, Danillo

2004 «Representaciones e interculturalidad. Lo intercultural ante la prueba de la dinámica entre exclusión e integración social», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 66-67, p. 53-68. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/175694103/Lo-intercultural-ante-la-prueba-de-la-dinamica-entre-exclusion-e-integracion-social-martucelli-cast>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Molina Derteano, Pablo; Davolos, Patricia y Viú, Gabriel

2014 «Los fenómenos demográficos y las desigualdades territoriales», en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, año 4, n° 8, pp. 15-49. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/07_Molina.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

O'Donnell, Guillermo

1993 «Estado, democratización y ciudadanía», en Chudnovsky, Mariana (coord.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, Buenos Aires, CAF, pp. 25-58. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version%20WEB-RGB%20%28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y> [consulta: 20 de abril de 2018].

Paredes, Liliana

2008 «La gestión de la política educativa en espacios segregados. Un caso de estudio en el partido de General San Martín de Buenos Aires», trabajo presentado en las V Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad

Nacional de la Plata, La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6302/ev.6302.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Pautassi, Laura

2003 «La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes», en *Ciencias Sociales*, n° 84, pp. 64-69. Disponible en: <<http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/SOCIALES-84-.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

2007 «El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos», en *Cepal – Serie Mujer y Desarrollo*, n° 87. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5809>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Pautassi, Laura; Rossi, Julieta y Campos Luis (equipo de investigación)

2004 *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficios sin derechos?*, Buenos Aires, CELS.

Roffman, Adriana (comp.)

2010 *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*, Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.

Sen, Amartya

1995 *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.

Steinberg, Cora

2015 «Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa», en Tedesco, Juan Carlos (comp.), *Argentina hoy. La urgencia del largo plazo*, Siglo Veintiuno Editores-Fundación OSDE, pp. 191-234.

Steinberg, Cora et al.

2015 «Desigualdades sociales, territoriales y educación básica en Argentina: una aproximación desde una perspectiva multidimensional», en

UNIFE: Secretaría de Investigación, *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*, Gonnet, UNIFE: Editorial Universitaria, pp. 427-457. Disponible en: <<http://editorial.unife.edu.ar/coleccion/investigaciones/pr%C3%A1cticas-pedag%C3%B3gicas-y-pol%C3%ADticas-educativas-detail>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Steinberg, Cora y Tófalo, Ariel

2013 «Aportes para examinar las desigualdades educativas en los grandes centros urbanos: el uso del coeficiente de Gini para analizar la distribución del abandono escolar entre las escuelas secundarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires», en *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, vol. 3, n° 1. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5921/pr.5921.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Steinberg, Cora; Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco

2011 *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*, Santiago de Chile, Cepal. Disponible en: <repositorio.cepal.org/bitstream/11362/3853/1/S2011940_es.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Steinberg, Cora; Fridman, Denise y Meschengieser, Carolina

2013 «Una aproximación a las desigualdades sociales, educativas, económicas y territoriales en la Argentina reciente. Aportes para el análisis de las políticas sociales y educativas», trabajo presentado en las «X Jornadas de Sociología», 1-6 de julio, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <<http://cdsa.academica.org/000-038/494.pdf>> [consulta: 23 de abril de 2018].

Svampa, Maristella

2001 *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.

Taylor, Steven y Bogdan, Robert

1986 *Introducción a los métodos cualitativos de la investigación*, Buenos Aires, Paidós.

Tedesco, Juan Carlos y Tenti Fanfani, Emilio

2004 «La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades», en Carnoy, Martín; Cosse, Gustavo y Cox, Cristian, *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay-Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, pp. 21-72.

Tiramonti, Guillermina (comp.)

2004 *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

Treviño, Ernesto *et al.*

2010 *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Orealc Unesco-Llece. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186769S.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Veleda, Cecilia

2012 *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.

DERECHO A LA EDUCACIÓN, INCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES: LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN ESCOLAR (2004-2015)

Nora Gluz y Myriam Feldfeber

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se produjeron significativas transformaciones en el campo de las políticas sociales y, en particular, en la articulación entre distintas políticas sectoriales. Esta articulación ha sido promovida desde orientaciones políticas divergentes en cuanto a la concepción y el alcance de los derechos sociales, la responsabilidad pública respecto a su garantía y la posición de los sujetos en su proceso de ampliación o restricción.

En el marco de la extensión de la obligatoriedad escolar, la educación fue considerada como *condicionalidad* para el acceso al bienestar, al ser incluida en distintas políticas de transferencia condicionada de ingresos destinadas a los grupos más vulnerables, no integrados al mercado de trabajo formal, en un contexto de desempleo y precariedad laboral. De este modo, en el diseño de las intervenciones, la escolarización se definió más en términos de *mandato moral* o prerrequisito de integración que como derecho exigible y obligación jurídica del Estado.

A partir de los gobiernos kirchneristas (2003-2015), comenzó a evidenciarse un cambio de orientación en las políticas, tendiente a resituarse a la escolarización como obligación pública en el contexto de un enfoque de derechos. Sin embargo, en el diseño e implementación de las políticas,

continuaron vigentes ciertos mecanismos que, aunque fundados en principios de universalidad y gratuidad, mantuvieron regulaciones diferenciales y *moralizantes* hacia los sectores más vulnerables.

En este contexto, se inscribe el proyecto «Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década»,¹ cuyo propósito es analizar los alcances y límites de las políticas públicas para la inclusión social desde la perspectiva de la democratización de la educación. A través del mismo, pretendemos aportar al conocimiento sobre las intervenciones del Estado que se proponen la *desmercantilización*² del derecho a la educación y sobre las concepciones subyacentes que las fundamentan. Nos interesa, centralmente, comprender tanto las dinámicas cotidianas que producen y/o reproducen dinámicas de exclusión (discursos, prácticas, relaciones sociales, vínculos con las comunidades) como aquellas que buscan superarlas. Pretendemos contribuir al debate conceptual sobre los procesos denominados de *inclusión escolar* en la trama de las discusiones sobre la desigualdad.

La investigación se centró en la Provincia de Buenos Aires, durante el período 2009-2015. Tomamos como punto de partida el año 2009, cuando se estableció la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/09), que amplía los mecanismos de la seguridad social a través de asignaciones no contributivas a desempleados y trabajadores

informales. Esta medida marcó un punto de inflexión en la orientación de las políticas sociales y en la articulación de distintos sectores de gobierno para garantizar la protección de la infancia a través del cumplimiento de la obligatoriedad escolar y del acceso a la salud. Es de destacar que los procesos de ampliación de la obligatoriedad escolar en diversos países de América Latina han estado acompañados, en buena medida, por programas de transferencia condicionada de ingresos.³ Sin embargo, la particularidad de este proceso en Argentina radica en la pretensión de superar las tradicionales propuestas de transferencias condicionadas, con intervenciones basadas en una perspectiva más integral de los derechos de la infancia.

Ese mismo año, y en el contexto de estas orientaciones, se aprobó en el Consejo Federal de Educación el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Resolución CFE n° 79/09), a través del cual se propuso «recuperar» la responsabilidad gubernamental en materia educativa a través de «una construcción conjunta que integre las políticas nacionales, provinciales y locales, las estrategias para enfrentar los desafíos de la educación obligatoria, en sus diferentes ámbitos, niveles y modalidades y la articulación con las intervenciones intersectoriales de otros ministerios».⁴ En este plan se definieron las principales orientaciones para la escuela secundaria obligatoria, también denominada «nueva secundaria».

Frente a estas transformaciones nos preguntamos: ¿cuáles son los diversos sentidos que asumen las propuestas y políticas de inclusión que se implementaron a partir de la extensión de la obligatoriedad escolar en el nivel secundario?, ¿cuál ha sido el impacto de la AUH como política de transferencias de ingresos en este proceso?, ¿qué cambios y permanencias se pueden identificar respecto de las orientaciones hegemónicas y de las prioridades de la política pública educativa y social hegemónica durante la década de los noventa? y ¿en qué medida las políticas vinculadas con la extensión de la obligatoriedad escolar conllevan formas de democratización tendientes a la superación de las desigualdades?

Sostenemos como hipótesis que los principios que orientaron las políticas en materia de inclusión durante la última década y las prácticas que se desarrollaron a partir ellos configuraron un escenario donde se tensionan perspectivas neoliberales de control y rendición de cuentas propias

de los noventa con propuestas democratizantes tendientes a la ampliación de derechos.

En este trabajo, analizaremos los debates académicos en torno a la construcción de un enfoque relacional y multidimensional para el estudio de las denominadas políticas de inclusión escolar, y el modo como han sido recuperados para el diseño de la investigación. Por un lado, las discusiones en torno al concepto de *exclusión*, su potencialidad para comprender las desigualdades contemporáneas en el campo de la investigación educativa, y, por el otro, el estudio de las políticas públicas destinadas a intervenir sobre esos procesos, sus orientaciones, prácticas y consecuencias sociales para dar cuenta de las continuidades y de los cambios respecto de la política social de orientación neoliberal. Con este propósito, presentamos algunos avances de la investigación, con foco en los aportes de estas perspectivas analíticas para el estudio de las desigualdades sociales y escolares en la actual coyuntura nacional.

EL CONCEPTO DE *EXCLUSIÓN*: ALCANCES Y LÍMITES DE SU USO PARA COMPRENDER LAS TRANSFORMACIONES EN EL CAMPO ESCOLAR

Son múltiples las discusiones respecto de la fertilidad del concepto de *exclusión* para el estudio de las desigualdades contemporáneas así como los límites que algunas de sus acepciones impusieron tanto al debate académico como a los fundamentos que orientaron las políticas públicas desde los noventa a la actualidad.

Por un lado, el origen del concepto se centró en modelos de individualización de los procesos sociales; desde este enfoque los excluidos eran los incapaces, los desaventajados, y su condición se explicaba por su propia debilidad, desconociendo así el carácter derivado de las nuevas formas de explotación en el capitalismo (Boltanski y Chiapello; 2002). Esta concepción ha perdurado en los usos políticos de la exclusión, en especial, en aquellos discursos dominantes en los noventa que fundaban las intervenciones en una idea de la exclusión como un estado general del individuo.

Otra perspectiva, con una fuerte presencia en el discurso público, ha sido aquella fundada en una mirada dicotómica, que reduce lo que son procesos continuos en un binomio *adentro-afuera* que invisibiliza las distintas formas que asume la vulnerabilidad social. Ha sido dominante en las políticas de inserción institucional a través de las cuales no se han podido garantizar procesos efectivos de integración. Robert Castel (1998) caracteriza a este enfoque desde lo que denomina las *trampas de la exclusión* –dado que no permite dar cuenta de los procesos y recorridos que devienen en la exclusión– y advierte acerca de la importancia teórica de profundizar en el análisis de esos procesos que definen la vulnerabilidad social y a los que están sometidos grupos sociales cada vez más amplios. La *trampa* reside en estudiar las consecuencias más extremas de la vulnerabilidad social contemporánea desconsiderando las dinámicas a través de las cuales esta se produce: no desde la exclusión, sino desde los patrones que regulan el funcionamiento de las instituciones y los mecanismos a través de los cuales se garantiza la integración en las redes de producción de la riqueza y del reconocimiento social.

A pesar de las limitaciones de las perspectivas dicotómicas, estas contribuyeron a superar, de algún modo, tanto el enfoque más centrado en los procesos de individualización de lo social como aquellos análisis que solo reconocían el aspecto económico de los procesos de exclusión asimilándolos de esta forma a la pobreza (Kessler, 2010). De este modo, comenzaron a reconocerse distintas dimensiones de la exclusión, vinculadas con la educación, la inmigración y los derechos de las minorías, entre otras. Sin embargo, la incorporación de una multiplicidad de aspectos referidos a los procesos de exclusión no logró superar la dimensión dicotómica, ahora centrada en el ejercicio o no de los derechos de ciudadanía.

Para superar estos enfoques, Gabriel Kessler (ibíd.) propone repensar desde una perspectiva que denomina *pluralista* cómo los procesos de exclusión afectan de diversos modos y en diferentes ámbitos la vida social. En este sentido, por ejemplo, los procesos de exclusión laboral pueden no asociarse a los procesos de exclusión escolar. Asimismo, las dinámicas y las expresiones que esos procesos asumen en cada esfera social son distintas, aunque no independientes. Los procesos de exclusión de algunos ámbitos sociales pueden afectar la integración en otros. Ejemplo de ello

es la importante relación entre los procesos de integración en la esfera del trabajo y aquellos que atañen al acceso a la salud cuando esta se halla fuertemente asociada a los recursos económicos o a las prestaciones sindicales que existen para los trabajadores formales.

Ello evidencia la importancia de comprender los procesos de exclusión en su carácter dinámico, en tres sentidos: por un lado, no es un *estado* de los sujetos, los grupos y/o los territorios, sino una condición ligada a las relaciones sociales; por otro, no es inmutable, sino que se caracteriza por el cambio permanente tanto de la condición de sujetos, territorios y grupos como de las formas en que se manifiesta; y, por último, hay procesos de mutua influencia entre procesos de inclusión, exclusión y formas diversas de desigualdad, que operan entre esferas que tienen su propia dinámica.

¿Cómo recuperar y resignificar estos debates en el campo educativo? ¿Y de qué modo se expresan los procesos de exclusión en el campo escolar, en general, y en el nivel secundario, en particular? ¿Cómo se relacionan los procesos propiamente educativos con aquellos que operan en otras esferas sociales?

Usualmente, los estudios abordan dos expresiones de las desigualdades. Por un lado, aquellas investigaciones que dan cuenta de las probabilidades objetivas diferenciales en las trayectorias educativas, que remiten a la asociación entre origen social y probabilidades diferenciales de acceso, permanencia y egreso escolar. Por otro lado, una serie de estudios que proponen explicar los modos y las dinámicas de producción de las desigualdades en las escuelas develando los atributos de la organización escolar y el trabajo pedagógico, los mecanismos de control y las luchas competitivas de las familias por la distinción –en el sentido formulado por Pierre Bourdieu–, que moldean la oferta y generan importantes diferencias y jerarquías entre las instituciones que atienden a distintos grupos sociales.⁵ Asimismo es necesario considerar, tal como señala Emilio Tenti Fanfani (2007), que la exclusión educativa también se expresa en la exclusión respecto del conocimiento y es por ello que asistimos a dinámicas de *inclusión excluyente* que permiten dar cuenta de los límites de estos procesos en términos de democratización social y educativa. El concepto de *inclusión excluyente* busca alertar sobre el conjunto de dimensiones

propias de la discriminación en contextos de masificación escolar, que producen procesos de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas. La *inclusión excluyente* se expresa por cómo el nivel socioeconómico condiciona la expansión de los años de escolaridad en términos de alcance, trayectoria y saberes adquiridos y también por el proceso de masificación sin derechos que explica parte de los límites al ejercicio del derecho a la educación (Gentili, 2009).

Los estudios acerca de la relación entre escolarización y acceso a distintas esferas del bienestar tienen menor desarrollo. En general, los trabajos han seguido los lineamientos clásicos de la articulación entre escolarización y mercado laboral; trayectoria escolar y condición socioeconómica y/o relación con el empleo; pero son pocas las evidencias respecto del vínculo entre escolarización y acceso al bienestar en sus distintas dimensiones (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011).

Aun cuando la implementación de la AUH dinamizó una serie de estudios en los que se discute la ampliación de derechos considerando la incidencia de los cambios de orientación de las políticas de proyección social sobre la escolarización, la mayor parte de ellos indagó sobre la relación entre esos programas y las trayectorias escolares en términos de acceso y permanencia de los perceptores o sobre las transformaciones en las pautas de consumo de los hogares como expresión de mejora de las condiciones de vida de las familias con menores escolarizados. Sin embargo, ha sido escaso el avance en términos de comprender cómo el acceso a las diferentes dimensiones de la protección social interviene en la materialización del derecho a la educación.

En otras investigaciones (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano, 2014), los resultados evidenciaron de modo incipiente la relación entre los procesos de exclusión escolar y los que se desarrollan en otras esferas sociales, como la salud o la infraestructura urbana, y los mecanismos a través de los cuales condicionan la escolarización de las y los estudiantes. La dificultad de los sectores más vulnerables para una asistencia escolar sistemática encontraba algunas de sus explicaciones en cuestiones climáticas, como la lluvia y las inundaciones en barrios populares, y en las dificultades de acceso al sistema de salud. En tales condiciones, las familias no enviaban a sus chicos a la escuela los días

de mal clima, como forma de resguardo frente a las enfermedades, para evitar el riesgo de mojar el único calzado con el que muchos estudiantes cuentan, etc. De este modo, el ausentismo parecía constituirse en una estrategia familiar para el cuidado de la salud; se combinan así la exclusión del mercado de trabajo formal –único garante del acceso a obra social–, las condiciones habitacionales precarias y la falta de calzado (para recambio en caso de lluvia), en contextos donde obtener un turno médico requiere aguardar desde la madrugada en las salas de los hospitales (ibíd.).

En función de los debates reseñados y de los cambios en las orientaciones de las políticas sociales, en el diseño de esta investigación nos propusimos construir una mirada integral respecto de la expresión de los procesos de exclusión/inclusión en el campo escolar a partir de la implementación de la escuela secundaria obligatoria en articulación con políticas sociales de nuevo signo, como la AUH, para analizar su impacto en términos de democratización social.

LOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTITUCIONALIZACIÓN, NUEVAS/VIEJAS INSTITUCIONALIDADES Y SUBJETIVACIÓN

Las concepciones sobre la *exclusión* establecieron los límites desde donde fueron pensadas las políticas públicas (Subirats, 2002; Feldfeber y Gluz, 2011). Desde la perspectiva que asumimos en esta investigación, para el estudio de las denominadas *políticas de inclusión* consideramos necesario construir sobre ellas una mirada que pueda dar cuenta tanto de la contradictoria dinámica de las relaciones de fuerza que en cada coyuntura orientan las producciones de los *textos* de la política educacional como de las resignificaciones que hacen de ellos los sujetos en función del contexto y de su posición social (Ball, 2002).

Recuperamos adicionalmente los aportes de Sonia Fleury (2007), quien propone tres dimensiones para el estudio de las políticas sociales: los procesos de constitucionalización, institucionalización y subjetivación. Los primeros involucran el marco legal desde el cual se garantizan los derechos, en este caso a la educación. Ello implica estudiar los

avances y retrocesos respecto de medidas universales fundadas en la no discriminación y en el empoderamiento de los sectores más desfavorecidos (Pautassi, 2010), en los que la titularidad de derechos se presenta asociada a las obligaciones del Estado. En segundo lugar, la dimensión de la institucionalización, ligada al reordenamiento o creación de ámbitos institucionales que materializan lo normado. Aquí es interesante destacar que, aunque se trata de una dimensión poco frecuente en los análisis de política educacional, es paradójicamente uno de los objetos centrales de intervención de los efectores en el campo escolar. La tercera y última dimensión es para Fleury la subjetivación, relativa a la creación de sujetos políticos en esa arena, a partir de la presencia de espacios de participación de los sectores más marginados y de su inserción en el juego político. En esta tercera dimensión incluimos asimismo aquello que la antropología denomina *procesos de apropiación de las políticas*, es decir, las resignificaciones que de estas hacen los actores, asumiendo una perspectiva relacional que involucra a la multiplicidad de actores y factores sociales, como la sedimentación de políticas previas, la coexistencia complementaria o contradictoria con otras vigentes, historias particulares e institucionales, la organización del trabajo escolar y las culturas escolares (Ezpeleta y Rockwell, 1983). Es precisamente en el interjuego entre el control del Estado y la apropiación por parte de los sujetos que estos aceptan, rechazan o redefinen las prescripciones de las políticas (Montesinos y Sinisi, 2009).

Desde este enfoque, es posible analizar las relaciones no lineales y hasta contradictorias que se construyen en el campo político, donde los procesos normativos no son necesariamente coincidentes con la institucionalidad y/o con los modos de apropiación de las políticas. De allí que optemos por analizar las diferentes dimensiones para comprender las políticas actuales y las dinámicas de los procesos denominados *de inclusión social y escolar*. Se espera de este modo articular el análisis de su diseño con las concepciones que sustentan relativas a los procesos de exclusión, los dispositivos institucionales a través de los cuales se materializan esas políticas y cómo interpelan a quienes se proponen incluir, mediante la recuperación de las voces de los jóvenes destinatarios dentro y fuera de las escuelas.

De hecho, en el campo escolar, algunos de los avances en el plano normativo no se han acompañado de nuevas institucionalidades que viabilicen otras prácticas. Y también los modos de apropiación de las políticas en escenarios locales muestran la pervivencia de concepciones acerca de la pobreza y su necesaria tutela que fueron construidas a lo largo de más de dos décadas de implementación de políticas sociales sustentadas en la lógica neoliberal.

EL DISEÑO DE NUESTRA INVESTIGACIÓN

En función de las discusiones precedentes, el diseño de la investigación se elaboró con el fin de comprender tanto las condiciones materiales objetivas como las condiciones simbólico-subjetivas de producción de lo social. La estrategia teórico-metodológica seleccionada en consonancia con estas definiciones es cualitativa y combina diferentes técnicas de recolección de información, de modo de relevar las relaciones de fuerza respecto de las cuestiones socialmente problematizadas sobre las que las políticas se proponen intervenir (Thwaites Rey, 2005). La toma de posición del Estado y su conversión en política pública se entiende desde esta perspectiva como una hipótesis de trabajo (Subirats, 1994) construida a partir de la definición de un problema desde el cual se buscan modificar las conductas o situaciones que aparentemente lo generan (Fernández-Ballesteros, 1996). En la medida en que los actores involucrados no comparten necesariamente la definición del problema ni las soluciones que se instrumentan, es preciso reconstruir esa trama de actores e intereses en juego y sus disputas en torno a los sentidos de la exclusión en clave de desigualdad, sus causas y las estrategias necesarias para revertirlas.

Los espacios de intervención de las políticas, se constituyen por ende en «arenas de acción», que involucran conflictos, compromisos, negociaciones y acciones no planificadas entre y por parte de los diversos actores implicados en el proceso (Ball, 2002). Desde esta perspectiva, el análisis de la institución escolar como ámbito de recontextualización de la política (Ball, 1998) es central para explicar los mecanismos de dominación y legitimación presentes en la producción y reproducción de

la desigualdad social (Bourdieu y Passeron, 2002) o su capacidad para transformarlos.

El trabajo de investigación se organizó en los tres niveles antes mencionados. Para el estudio de la constitucionalización (y las disputas de sentido que subyacen a la normativa vigente), se recurrió tanto al relevamiento documental y análisis de contenidos como a la realización de entrevistas abiertas a funcionarios de las áreas involucradas de la cartera educativa provincial del nivel central e intermedio. Esta información se complementó con entrevistas y observaciones en las escuelas, para relevar la institucionalidad resultante de las medidas políticas implementadas y su materialización en los espacios escolares.

El análisis de los procesos de apropiación y subjetivación se desarrolló en el ámbito de las instituciones. Se seleccionaron, según las preocupaciones teóricas e interrogantes que orientan la investigación, cuatro escuelas secundarias conformadas desde, por lo menos, el año 2011, con similar nivel de vulnerabilidad social. Nos centramos en el conurbano bonaerense puesto que reúne más del 63 por ciento de la matrícula total provincial,⁵ específicamente, en los distritos de José C. Paz y La Matanza, donde los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) son superiores a la media nacional y provincial (mayores al 20 por ciento). Además estos distritos presentan, según el Censo Nacional de Población y Viviendas del 2010 realizado por el Indec, otras características distintivas: José C. Paz cuenta con los peores indicadores de acceso al bienestar de la provincia mientras que La Matanza es el distrito más poblado y con grandes brechas sociales.

Las entrevistas a los inspectores de las regiones implicadas sirvieron para relevar particularidades de los distritos elegidos y para seleccionar junto con ellos las escuelas en base a tres criterios:

- que fueran secundarias «conformadas» y que se hubieran constituido como tales desde por lo menos el año 2011. Las escuelas denominadas como conformadas por la gestión son aquellas que cuentan con todos los años previstos para el nivel. Son resultado de la unificación de dos escuelas previas (ESB –ex EGB 3– y ESS –ex polimodal–) o se crearon por la ampliación de la oferta de la propia escuela, que incorporó el ciclo básico al establecimiento

que antes era solo secundaria superior o que incorporó el ciclo superior cuando su punto de partida era la secundaria básica. Este criterio implicó que los estudiantes de las instituciones seleccionadas hubieran iniciado su escolaridad en una escuela secundaria completa;

- que recibieran población en condición de vulnerabilidad social (y, probablemente, atravesada por procesos de exclusión escolar en su propia biografía o en la de sus familias);
- que fueran instituciones que, de acuerdo con la perspectiva de los inspectores, expresaran la situación más corriente del nivel, es decir, que mostraran situaciones comunes a otras escuelas en condiciones similares, evitando así casos excepcionales (en términos de población atendida, recursos, personal, etc.).

El plan de trabajo de campo en cada escuela incluyó los siguientes instrumentos:

- entrevistas semiestructuradas a directivos, docentes, preceptores e integrantes del equipo de orientación (si lo hubiere);
- técnica proyectiva en base a fotografías con estudiantes de un curso de cuarto año y entrevistas grupales. Con el fin de relevar las percepciones de las y los jóvenes sobre la escuela y sus proyectos a futuro, se propuso como objeto para la discusión grupal una serie de fotografías que ellos/as mismos/as debían tomar a partir de las consignas brindadas. Constó de dos encuentros: el primero, más breve, fue de un módulo horario para la presentación del equipo de investigación, de las consignas y de la organización del trabajo; el segundo, dedicado al debate. También se realizaron entrevistas individuales a estudiantes;
- observaciones en recreos y en los horarios de entrada y salida.

El trabajo de campo involucró adicionalmente entrevistas a jóvenes desescolarizados, con el fin de relevar tanto las percepciones de quienes no permanecieron en la escuela y analizar así el lugar de la institución educativa en sus experiencias como los obstáculos recurrentes en los testimonios.⁷

Las entrevistas realizadas a docentes indagaron sobre las condiciones de trabajo y el funcionamiento institucional de las escuelas para comprender una de las dimensiones centrales de las recientes propuestas de inclusión educativa: el impacto que tiene el proceso de *conformación de la nueva secundaria* sobre la continuidad de las trayectorias escolares. Asimismo, se buscó relevar e interpretar los cambios y/o continuidades percibidos respecto de su trabajo escolar a partir de las políticas educativas y su impacto en las instituciones, así como el papel de la AUH y del Progresar sobre los procesos de inclusión escolar en el nivel secundario y las representaciones acerca de las familias receptoras y los estudiantes. Por último, se relevaron de aquellos docentes que participaban en espacios de acompañamiento a las trayectorias sus representaciones acerca de la especificidad de los procesos de enseñanza y las estrategias utilizadas en esos ámbitos en relación al aula común y su incidencia en itinerarios estudiantiles.

Finalmente, la actividad con los estudiantes se orientó a conocer sus condiciones de vida (acceso a recursos, calidad de la infraestructura zonal, transporte, etc.), los sentidos que le otorgan los jóvenes al estudio y las dificultades que perciben para transitar el secundario.

LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN ESCUELAS SECUNDARIAS DEL CONURBANO BONAERENSE

A continuación tomaremos como ejes las dimensiones de análisis de las políticas señaladas para analizar las dinámicas que se están generando en torno a las políticas de inclusión social y escolar. Veremos cómo se reconfiguran los procesos de desigualdad escolar y cuáles son algunas de las limitaciones que hemos encontrado durante el desarrollo del trabajo de campo.

En relación a la constitucionalización de derechos

El período analizado se abre con un cambio de orientación en el diseño de las políticas destinadas a resolver los problemas de la exclusión como cuestión social. En los noventa en el diseño de las políticas se concebía la

exclusión como un estado de los sujetos, desde una perspectiva economista, y era la focalización compensatoria el procedimiento central para la asignación de recursos, por lo que las prestaciones universales fundadas en la ciudadanía se desplazaron hacia intervenciones sobre grupos en condición de pobreza basadas en la *tutela* estatal (Grassi, 2003; Tenti Fanfani, 1991; Andrenacci y Repetto, 2006). En cambio, los gobiernos kirchneristas recuperaron una perspectiva más igualitaria, presente en las políticas universales orientadas hacia la inclusión social.

En el sector educación este cambio de orientación se expresó en el Plan Nacional de Escolarización Obligatoria (PNEO), en el Programa Conectar Igualdad –que distribuyó computadoras a todos los estudiantes de nivel secundario de las escuelas públicas de gestión estatal para cerrar la brecha digital– y en la articulación entre las intervenciones educativas y las de protección social, desde una perspectiva más centrada en la integralidad de los derechos a través de la promoción de un trabajo intersectorial y de responsabilización estatal. En estas políticas se asumió como punto de partida el reconocimiento de los límites de las políticas focalizadas compensatorias destinadas para garantizar la integración social y se propuso como base un horizonte de igualdad frente a la lógica de la equidad hegemónica en décadas anteriores. La *inclusión* se constituyó en un concepto estelar y la normativa en una estrategia central del cambio para orientar la política pública.

Estas políticas, en contraste con sus predecesoras, se caracterizaron por el intento de evitar una diferenciación –leída en clave de discriminación– en las intervenciones hacia los sectores vulnerables. Por ello, fueron políticas universales que centraron su accionar en la revisión de los atributos sociales y escolares excluyentes, de modo de redefinir las bases mismas de los mecanismos de integración escolar para todos los estudiantes y no solo para los más vulnerables.

El PNEO se articuló de modo más específico para el caso de la secundaria obligatoria, con una serie de estrategias destinadas a la unificación nacional de la estructura del nivel,⁷ a la revisión y acotamiento de las orientaciones de los planes de estudio y a la modificación de la organización del trabajo escolar para mejorar las condiciones de acompañamiento de las trayectorias. Estos cambios se pusieron en práctica centralmente

a través de los planes de mejora institucional (PMI), creados mediante la Resolución del CFE 88/09⁸ y concebidos como un instrumento para orientar y direccionar el conjunto de acciones y decisiones relativas a la organización institucional y pedagógica de la nueva escuela secundaria. A través de los PMI se transfirieron recursos a los directores de todas las escuelas del país para que los destinaran a contratar docentes por horas cátedra, con el objetivo de generar propuestas de acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes. Los PMI, a diferencia de los planes anteriores, llegaban a todas las escuelas, con variaciones en función de su tamaño. Independientemente de la incidencia de esta política –hecho no menor–, hay que destacar que puso el foco en la oferta educativa por sobre la individualización del problema del fracaso escolar. Los PMI se enmarcaron en los planes de mejora jurisdiccionales, como instrumentos de planificación y articulación de las políticas a escala provincial y con definición de objetivos comunes.

De modo similar, la política de AUH amplió los mecanismos de protección vigentes en el marco del sistema de seguridad social, ya no mediante los programas especiales dependientes de los Ministerios de Desarrollo Social o Trabajo. Equiparó, vía un régimen no contributivo, a los desempleados y empleados informales por debajo del salario mínimo vital y móvil (SMVM) con las Asignaciones Familiares de los empleados formales. Aunque en términos de diseño se trata de una política focalizada, se diferencia de la lógica asistencial que caracterizó los noventa, por el hecho de que ya no se trata de programas acotados y a término, con cupo y período de acceso, sino de un derecho que asiste a todo ciudadano que cumpla con las condiciones establecidas para acceder a la percepción. Por último, la AUH estableció desde su definición normativa una mayor integralidad en las políticas sociales, al enlazar distintos organismos, como los Ministerios de Trabajo, Salud, Educación, Interior, Desarrollo Social y la Anses.

En educación, la AUH subsumió los programas de becas estudiantiles para la educación básica que en el marco del Plan Social Educativo se habían destinado de modo masivo a los estudiantes en condición de pobreza desde 1997.⁹

Sin embargo, la normativa establecida para la AUH mantuvo algunos de los mecanismos propios de las políticas anteriores, presentando así

contradicciones con la lógica del derecho que se formula a nivel discursivo y con las pretensiones de un «cambio de paradigma». A diferencia de las Asignaciones Familiares para los trabajadores formales a las que propone homologarse y de modo similar a las políticas focalizadas de transferencias monetarias de ingresos, la AUH estableció una operatoria de fiscalización del cumplimiento de las condicionalidades más estricta. Por un lado, incluye la certificación a través de una libreta de seguridad social desarrollada bajo estrictas normas de seguridad; por el otro, la retención de un 20 por ciento del estipendio hasta tanto se corrobore la asistencia escolar y el cumplimiento de los controles de salud.

El resultado fue la pervivencia de una estigmatización a los sectores vulnerables, sospechados de apropiarse indebidamente o sin el «suficiente esfuerzo» de recursos públicos, y la instalación de una mirada punitiva sobre el uso que las familias hacen de los recursos de la AUH, a través de mecanismos que intentaron ampliar los controles más allá de lo establecido en la norma (Gluz y Rodríguez Moyano, 2014).

En relación con la institucionalidad

De modo preliminar podemos señalar la institucionalidad como un aspecto clave en la implementación de las políticas, por diversos motivos.

En primer lugar, por los problemas que presenta la escuela secundaria como institución organizada históricamente al servicio de la selección social y sobre cuya estructura académica se han implementado limitadas reformas a medida que se fue ampliando la obligatoriedad del nivel. En segundo lugar, por los alcances y límites de la pretensión de intersectorialidad que acompañó las decisiones que reorientaron la articulación de las políticas sociales a partir de la AUH.

En el caso de la educación en la Provincia de Buenos Aires, en menos de dos décadas se llevaron a cabo tres reformas de la estructura institucional de lo que hoy denominamos *escuela secundaria*, que, a la vez que modificaron algunas cuestiones, dejaron incólumes aspectos sustantivos del formato escolar. En 1997 la provincia comenzó con la implementación de la EGB 3 dada la extensión de la obligatoriedad escolar y el cambio

estructural del sistema previstos por la Ley Federal de Educación. Si bien formalmente la provincia decidió localizar la EGB 3 –que abarcaba el último año del nivel primario y los dos primeros del nivel secundario– en la escuela primaria, en la implementación se dio una multiplicidad de formatos vinculados, entre otros factores, con las posibilidades edilicias de las escuelas. De este modo, la EGB 3 no siempre quedó localizada en la escuela primaria. En el año 2005, se convirtió la EGB 3 en secundaria básica, separando edilicia y administrativamente esos grados de la anterior EGB. Con la Ley de Educación Nacional, que estableció el retorno a la anterior estructura del sistema (primaria y secundaria) y la extensión de la obligatoriedad a todo el nivel secundario, se sostuvo la secundaria básica y se denominó *secundaria superior* a los tres últimos años del nivel, manteniendo su división edilicia y administrativa. En 2011, se inició un proceso de «conformación de escuelas», como lo denominan los funcionarios, consistente en recuperar la unidad de la escuela secundaria en un único edificio y dependencia administrativa y en garantizar la continuidad de la trayectoria en una única institución. Estos cambios fueron acompañados de una serie de políticas, entre las que se destacan el nuevo diseño curricular para la educación secundaria y disposiciones de flexibilidad organizacional para la solicitud de mesas de exámenes destinadas a quienes adeudan tres materias, mejorando de este modo las condiciones para la promoción. También se implementaron medidas tendientes a estimular la participación de los jóvenes en la vida estudiantil. Estas innovaciones confluyen luego en cambios en el régimen académico (Resolución N° 585/2011 de la DGE, Provincia de Buenos Aires).

Si bien, si se considera el punto de partida, los avances fueron importantes, las expectativas depositadas en esta nueva institucionalidad no han encontrado siempre correlato en la generación de condiciones necesarias para avanzar hacia la unificación.

Por ejemplo, dos de las cuatro instituciones seleccionadas para el trabajo de campo presentan problemas edilicios y de falta de personal. Y la distribución de los recursos es un factor de desigualdad importante. En una de las escuelas, como no alcanzan las aulas, los estudiantes cursan en dos turnos los tres primeros años y en el vespertino, los tres últimos. Otro de los establecimientos, por su tamaño y estado edilicio, funciona

fragmentado entre la sede y el anexo, con un único equipo directivo que divide su tiempo entre ambos espacios. Escuelas primarias con cuatro líneas telefónicas, al lado de secundarias sin ninguna. Instituciones con personal docente, administrativo y de apoyo, y otras que no cuentan con el conjunto de trabajadores necesario.

En simultáneo, el costo subjetivo de la transformación institucional no ha sido suficientemente evaluado y generó en algunos casos capacidad ociosa (p. ej., docentes con horas en asignaturas que dejaron de existir y que aunque deben usar ese tiempo en trabajo institucional no cuentan con directrices para ello) y en otros desató conflictos de intereses a nivel de la micropolítica de la escuela (p. ej., por el uso de espacios, por la «postestad» sobre los recursos, etc.).

Estas transformaciones no fueron acompañadas por una modificación sustancial de las características selectivas del modelo escolar asentadas en la gramática institucional, tales como la organización del tiempo escolar y de los espacios, las definiciones de los puestos de trabajo de los docentes, y otros aspectos del régimen académico, como por ejemplo los criterios de cursada gradual y anualizada que fueron fuertemente cuestionados en los proyectos que, con carácter piloto, se llevaron a cabo en el período 2003-2015.¹⁰ De este modo, la responsabilidad del cambio acaba recayendo, en muchos casos, sobre los agentes escolares, de quienes se espera una modificación en las pautas de trabajo pedagógico, pero sin revisar la estructuración de los cargos que regulan su inserción institucional.

Las transformaciones se vehiculizaron a través de proyectos institucionales *ad hoc* para la mejora del trabajo pedagógico: los PMI, que, según evidenció la investigación, aíslan las modificaciones en espacios complementarios que generalmente tienen escasa incidencia en la reorganización institucional del trabajo pedagógico.¹¹ De hecho, el principal destino de los recursos fue la contratación –por fuera de las regulaciones laborales docentes– de profesores para el dictado de clases de apoyo a contraturno para la preparación de exámenes sin vinculación con el trabajo cotidiano en las aulas.

Por último, en vistas a atender de modo integral la multicausalidad de la exclusión, la institucionalidad es aún muy lábil. Las propuestas de articulación entre ministerios se plasmaron a través de una estrategia

de *mesas interministeriales*, en el caso de la AUH, y de *mesas zonales*, en el de la protección de derechos. Estas modalidades de trabajo suponen un espacio de encuentro para la discusión de procedimientos, la convergencia de las orientaciones de las políticas y la sinergia de los recursos disponibles en las distintas áreas de gobierno. Si bien podrían contribuir a construir formas de intervención más integrales, las mesas son espacios de articulación intersectorial cuyo funcionamiento no tiene pautas o regulaciones estrictas, sino que se constituyen como ámbito de coordinación de acciones para atender derechos vinculados. En algunos territorios, según los entrevistados, implican un modo regular de trabajo colectivo, mientras que en otros apenas se reconoce su existencia. Una vez más, el potencial de la estrategia depende fuertemente de la voluntad de los actores involucrados más que de una institucionalidad que regule y articule de modo sistemático la labor conjunta.

En relación con los modos de apropiación de la política y la subjetivación desde un enfoque de derechos

Distintos factores concurrentes dan cuenta de los alcances y los límites de las políticas de inclusión en función de cómo se articulan los nuevos lineamientos con los preexistentes, las redes locales y la complementariedad de recursos y apoyos que a través de aquellas se generan; con los sentidos atribuidos por los actores a las políticas de inclusión.

Asimismo, continúan observándose perspectivas respecto de la escuela secundaria y del acceso a la seguridad social contrarios a la perspectiva del derecho. Hay docentes que consideran que la escuela secundaria no es para todos, así como quienes interpretan medidas tales como la AUH como estrategias de gobierno y cooptación de sectores excluidos –ligándolas a prácticas de tipo clientelares– o que reclaman por una distinción entre «pobres meritorios y no meritorios». Esta cuestión adquiere relevancia porque condiciona las prácticas pedagógicas. Muchos profesores no asumen como responsabilidad institucional, de política pública, la trayectoria escolar de los perceptores de la AUH, pues consideran que «solo vienen a cobrar la asignación».

Al contrario, los jóvenes entrevistados en ningún caso se autoperciben como volviendo a la escuela por ese motivo y señalan un déficit de interés de los profesores por la enseñanza y por ellos como personas. Con clasificaciones como «los copados» y «los forros» distinguen a aquellos que los ayudan con el estudio de quienes que no explican, faltan y tienen dificultades para escucharlos. Esta percepción sobre la ausencia de acompañamiento para sostener el aprendizaje se conjuga con la ausencia en las escuelas. Aunque no hemos podido cuantificar el fenómeno, a lo largo del trabajo de campo se evidenció una importante cantidad de horas libres y se relevó de las autoridades y perceptores una queja permanente y de los estudiantes comentarios jocosos al respecto. Esto demuestra que, lejos del desinterés, los estudiantes valoran tanto el acceso al conocimiento como a los profesores que garantizan que ello sea posible.

En relación a la integralidad de las políticas, se observa que, más allá de las orientaciones de la política, en las experiencias cotidianas de las familias la integración de diversos sectores tales como los de educación, salud y hábitat es aún insuficiente. La cuestión del hábitat y los problemas asociados a la ausencia de un sistema de salud capaz de garantizar una cobertura universal aparecen como poderosos condicionantes de las políticas de inserción escolar. Tal como hemos señalado anteriormente, las serias dificultades de acceso a la salud y la precariedad de la infraestructura de los barrios donde habitan convierten el hecho de salir de sus casas en tiempos de frío o lluvia para asistir a la escuela en un riesgo. Por ello, en muchos casos, las escuelas no computan las faltas esos días. La naturalización del ausentismo de los estudiantes y de los docentes es un tema central a trabajar desde la política pública. En otras instituciones, en cambio, resulta un problema que alcanza ribetes de gravedad, cuando en barrios inundables las instituciones oficinan como centros de evacuación y se interrumpen las clases por períodos prolongados, al menos hasta tanto las familias puedan retornar a sus hogares.

Por último, un nudo de interés aún poco trabajado es el territorio. El ordenamiento simbólico del espacio establece múltiples «fronteras» que fragmentan relaciones sociales y restringen el acceso al bienestar. Entrevistas con estudiantes muestran cómo las calles limitan interiormente los barrios, demarcan amigos y enemigos, servicios vividos como «propios»

y como ajenos, etcétera. Así, por ejemplo, la sala de atención primaria que funciona a la vuelta de una de las escuelas medias, de cierto prestigio y próxima a una avenida, no es utilizada por estudiantes de uno de los establecimientos tomados como casos, localizado a tan solo cinco cuadras.

En síntesis, comprender la dimensión simbólica de las políticas constituye un desafío para la intervención sobre los problemas sociales y el ordenamiento de las actuaciones políticas.

PARA CERRAR: ALGUNAS HIPÓTESIS ABIERTAS

Algunas de las cuestiones más complejas del trabajo de campo refieren a aquello que Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron (2008) denominan *ruptura epistemológica*, es decir, el esfuerzo por producir informaciones sobre los fenómenos estudiados que contribuyan a clarificar las condiciones sociales de producción del punto de vista de los actores. Es por ello que interesa recuperar tanto las tramas político-institucionales y las condiciones de producción del trabajo docente como las representaciones y las voces de los sujetos.

A partir de la investigación realizada, nos interesa plantear aquello que autores como François Dubet (2015), en Francia, se preguntan frente al análisis de las desigualdades de la sociedad desde la óptica de la justicia social: ¿de qué igualdad hablamos? Dubet distingue las desigualdades vinculadas a las posiciones de los individuos en el espacio social de las desigualdades generadas por las diferentes oportunidades educativas. Al respecto, podemos señalar provisoriamente que las denominadas «políticas de inclusión» evidencian mayor capacidad para incidir en el despliegue de estrategias tendientes al avance en el logro de igualdad de oportunidades que para impactar en el terreno de las posiciones sociales. Ni las intervenciones para garantizar el derecho a la educación ni la ampliación del derecho a la seguridad social (a través de la AUH o de transferencias condicionadas de ingreso como el Progresar) nos permiten afirmar la desaparición de las estructuras de desigualdad —o la significativa reducción de las brechas—, aunque a diferencia de las políticas de los noventa se propongan tratar igualitariamente, en términos de derechos, a grupos sociales desiguales.

NOTAS

1. El proyecto, dirigido por Nora Gluz (UNGS-UBA) y codirigido por Myriam Feldfeber (UBA), fue integrado por Inés Rodríguez Moyano, Mariel Karolinski y Soledad Yapura. Participaron del trabajo de campo: Ximena Iglesias, Gonzalo Piasek, Daiana Ant y Vanesa Romualdo. Esta investigación se articula con el proyecto Ubacyt «Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana» (programación científica 2014-2017, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires), dirigido por Myriam Feldfeber, y con el proyecto UNGS 30/3184 «Los sentidos sobre la inclusión escolar en las políticas educativas de la Provincia de Buenos Aires», dirigido por Nora Gluz.
2. Para Claudia Danani (2008), la mercantilización es una forma institucional de la privatización, que genera una importante desprotección al desocializar e individualizar el acceso al bienestar.
3. Según Enrique Valencia Lomelí (2008), en el año 2007 dieciséis países de la región contaban con programas de transferencias condicionadas de ingresos, en los que la educación era una de las condicionalidades.
4. Anexo I del Plan Nacional de Educación Obligatoria aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación 79/09. Disponible en: <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/79-09-anexo01.pdf>> [consulta: 10 de marzo de 2018].
5. Los primeros antecedentes pueden rastrearse en los hoy clásicos estudios sobre la discriminación educativa en Argentina desarrollados por Cecilia Braslavsky (1985) y Daniel Filmus (1988), en los que se demostraban los mecanismos sutiles de expulsión de los sectores más vulnerables de la escuela.
5. Según los relevamientos anuales del 2010 producidos por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación.
6. El proceso de modificación de la estructura de la escuela secundaria comenzó en 2006 al establecerse la obligatoriedad del nivel. Primero, con la transformación del último ciclo de la educación básica (EGB 3), establecida por la Ley Federal de Educación, en escuela secundaria básica (ESB) y del polimodal en escuela secundaria superior (ESS), y la correspondiente reforma de la estructura

académica en modalidades. A partir de 2011, se inició el proceso de conformación de escuelas a partir de la unión de la ESB y la ESS, que dio lugar a las escuelas de educación secundaria (EES) de seis años de duración (Pinkasz, 2013).

7. Propósito nunca logrado por la dinámica federal del país y por la definición de las provincias más fuertes de su estructura sin esperar los acuerdos expresados en el marco del Consejo Federal de Educación.

8. Mediante esta resolución se aprobó el documento «Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria - Planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional».

9. Previo a esa medida, en el período estudiado se habían creado nuevas becas que complementaban las existentes destinadas a la reinserción escolar o a estudiantes en riesgo de abandono, que no establecían cupos para el acceso y desterraban los requerimientos meritocráticos para la continuidad del beneficio. Reconocían además, en su fundamentación, la inadecuación de la institución escolar para albergar a las y los estudiantes expulsados del sistema y proponían la creación de un espacio específico y transitorio de trabajo a cargo de facilitadores pedagógicos (recurso brindado por el Programa Nacional de Inclusión Educativa) que pudiesen acompañar un progresivo reingreso escolar.

10. Entre ellos se destacan el Plan FinEs en sus distintas etapas, los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (Cesaj) y el Programa Nacional de Inclusión Educativa.

11. Las políticas más disruptivas en términos de modificación de los formatos escolares tendieron a desplegarse en los márgenes del sistema escolar y fueron dirigidas, en general, a los adultos. Ejemplo de ello fue el progresivo reconocimiento de los bachilleratos populares y los planes de terminalidad como FinEs.

BIBLIOGRAFÍA

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián

2006 «Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía», en Molina, Gerardo (ed.), *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*, Washington, BID-Planeta, pp. 83-114. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/217/>

Universalismo%20b%20C3%A1sico%20Una%20nueva%20pol%20C3%A4tica%20social%20para%20Am%20C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y > [consulta: 20 de abril de 2018].

Ball, Stephen

1998 «Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy», en *Comparative Education*, vol. 34, n° 2, pp. 119-130.

2002 «Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica», en *Paginas*, vol. 2, n° 2-3, pp.19-33. Disponible en: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/download/14985/14935>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Bourdieu, Pierre

1991 *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.

Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude

2002 *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Madrid, Editorial Popular.

Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean Claude y Passeron, Jean-Claude

2008 *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Braslavsky, Cecilia

1985 *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Boltanski, Luc y Chiapello, Ève

2002 *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.

Castel, Robert

1998 «La lógica de la exclusión social», en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (eds.), *Todos entran: propuestas para sociedades incluyentes*, Bogotá, Unicef-Santillana, pp. 121-160.

Danani, Claudia

2008 «América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad», en *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, n° 1, pp. 39-48. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93844104>> [consulta: 20 de abril de 2018].

2012 «El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo», en Gluz, Nora y Arzate Salgado, Jorge (coords.), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a «los particularismos» neoliberales*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento-Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 59-75.

Dubet, François

2015 *¿Por qué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario)*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Ezpeleta Justa y Rockwell, Elsie

1983 «Escuela y clases subalternas», en *Cuadernos Políticos*, n° 37, pp. 70-80. Disponible en: <<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.37/CP37.7JustaEzpeletaElsieRockwell.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora

2011 «Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo"», en *Educação e Sociedade*, vol. 32, n° 115, pp. 339-356. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Fernández, María Anita; Lemos, María Luisa y Wiñar, David

1997 *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*, Buenos Aires, IICE-Miño y Dávila.

Fernández-Ballesteros, Rocío

1996 *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Madrid, Síntesis Psicología.

Filmus, Daniel

1988 «Primer año del colegio secundario y discriminación educativa», en Braslavsky, Cecilia y Filmus, Daniel (comps.), *Respuestas a las crisis educativa*, Buenos Aires, Cántaro-Flacso-Clacso, pp. 125-146.

Fleury, Sonia

2007 «Democracia, ciudadanía y políticas sociales», en *Salud Colectiva*, Buenos Aires, vol. 2, n° 2, pp.109-112. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73120201>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Gentili, Pablo

2009 «Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 49, pp. 19-57. Disponible en: <<http://www.rieoei.org/rie49a01.htm>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Gluz, Nora y Rodríguez Moyano, Inés

2013 «Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires», en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 21, n° 21. Disponible en: <<https://epaa.asu.edu/ojs/article/download/1102/1073>> [consulta: 20 de abril de 2018].

2014 «Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social», en *Propuesta Educativa*, vol. 1, n° 41, pp. 63-73. Disponible en: <<http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/articulo.php?id=41&num=41>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Gluz, Nora; Karolinski, Mariel y Rodríguez Moyano, Inés

2014 «Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo) en la Provincia de Buenos Aires (2009-2013)», en Gluz, Nora et al., *Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia*

y Paraguay, Buenos Aires, Clacso. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140627050021/AvancesyDesafios.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Grassi, Estela

2003 «El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90», en *e-l@tina*, vol. 1, n° 4, pp. 29-51.

Kessler, Gabriel.

2002 *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE-Unesco.

2010 «Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?», en *Lavboratorio*, n° 24, pp. 4-18. Disponible en: <http://www.lavboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24_1.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Montesinos, María Paula y Sinisi, Liliana

2009 «Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos», en *Cuadernos de Antropología Social*, n° 29, pp. 43-60. Disponible en: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n29/n29a03.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Pautassi, Laura

2010 «El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión», ponencia presentada en «Taller de Expertos: Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones», Cepal-GTZ, Santiago de Chile, enero. Disponible en: <<http://docplayer.es/15695558-El-aporte-del-enfoque-de-derechos-a-las-politicas-sociales-una-breve-revision.html>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Pinkasz, Daniel

2013 *Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales. Informe de Final de consultoría*, Buenos Aires, Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (Cade). Disponible en: <http://www.academia.edu/12044989/Los_Planes_de_Mejora_Institucional_de_la_Escuela_Secundaria_Argenitna_como_herramienta_de_las_pol%C3%ADticas_de_inclusi%C3%B3n_educativa._An%C3%A1lisis_de_dos_casos_provinciales> [consulta: 18 de marzo de 2018].

www.academia.edu/12044989/Los_Planes_de_Mejora_Institucional_de_la_Escuela_Secundaria_Argenitna_como_herramienta_de_las_pol%C3%ADticas_de_inclusi%C3%B3n_educativa._An%C3%A1lisis_de_dos_casos_provinciales> [consulta: 18 de marzo de 2018].

Souza Santos, Boaventura de

2005 «Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia», en Caicedo Tapia, Danilo y Porras Velasco, Angélica (eds.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, pp. 3-51.

Steinberg, Cora; Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco

2011 *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*, Santiago de Chile, Cepal. Disponible en: <repositorio.cepal.org/bitstream/11362/3853/1/S2011940_es.pdf> [consulta: 20 de abril de 2018].

Subirats, Joan

1994 *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

2002 «Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clado044535.pdf>> [consulta: 20 de abril de 2018].

Tenti Fanfani, Emilio

1991 «Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo», en Tenti Fanfani, Emilio; Lo Voulo, Rubén e Isuani, Ernesto, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP, pp. 89-135.

2007 *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Tiramonti, Guillermina (comp.)

2004 *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial-Flacso.

Thwaites Rey, Mabel

2005 «Estado: ¿qué Estado?», en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (comps.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005, pp. 19-41.

Valencia Lomelí, Enrique

2008 «Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates», en *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 499-524.

Zanten, Agnés van

2008 «¿El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social», en: Tenti Fanfani, Emilio (comp.), *Nuevos tiempos y nuevos temas de la agenda de política educativa*, Buenos Aires, IPE-Unesco-Siglo Veintiuno Editores, pp. 173-192.

Sobre los autores

PILAR ARCIDIÁCONO es licenciada en Ciencia Política, especialista en Gestión de Políticas Sociales, magíster en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, UBA). Se desempeña como investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) e investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja» (Facultad de Derecho de la UBA). También trabaja como profesora adjunta de Ciencia Política del Ciclo Básico Común (CBC), de Sociología Política de la Carrera de Sociología de la UBA y de maestrías y doctorados asociados con el campo de las políticas sociales (tanto de la UBA como de la Universidad Nacional de la Plata, UNLP). Es investigadora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario «Derechos Sociales y Políticas Públicas».

ALEJANDRA BECCARIA es doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA (Facultad de Ciencias Sociales, FCE) e investigadora docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Integra los proyectos de investigación «La protección social en un cambio de ciclo: el sistema de seguridad social argentino a partir de 2016» y «Reproducción y diferenciación social y territorial de los trabajadores en el Área Metropolitana de Buenos Aires», ambos radicados en la UNGS.

NATALIA BENÍTEZ es licenciada en Sociología por la UBA y cursó la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo en la misma universidad. Se ha especializado en temas laborales, específicamente en mercado de trabajo, estadísticas laborales, migraciones laborales y cambios tecnológicos e impacto en el empleo. Además es docente universitaria de Metodología de la Investigación Social y Gestión de las Migraciones Internacionales. Actualmente, se desempeña como consultora para organismos públicos y organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ha realizado varias publicaciones sobre los temas de su especialidad.

CECILIA BRUNETTO es licenciada en Educación y profesora en Ciencias de la Educación. Se desempeña como docente e investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE), donde además ejerce el cargo de jefa de departamento en el ámbito de la Secretaría Académica como responsable del área de Posgrado.

MAGDALENA CHIARA es doctora de la UBA en la Facultad de Ciencias Sociales y antropóloga. Realizó estudios de posgrado en sociología económica, desarrollo regional y urbano. Desde 1995 es investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS, en el área de política

social, donde se ocupa de políticas de salud. Publicó artículos y capítulos sobre temas de su especialidad en revistas especializadas y libros. Ejerce la docencia universitaria en grado y posgrado. Desde 2016 es directora académica de la Diplomatura en Gestión de las Políticas de Salud en el Territorio (UNGS).

MARÍA IGNACIA COSTA es doctoranda en Ciencias Sociales, magíster en Políticas Sociales y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, donde se desempeña como docente. Investigadora docente asistente del Instituto del Conurbano de la UNGS, integra los proyectos de investigación «Los fundamentos sociopolíticos y culturales de la protección social: alcances y legitimidad de los sistemas institucionales 2003-2016» (PIO Conicet-UNGS) y «La protección social en un cambio de ciclo: el sistema de seguridad social argentino a partir de 2016» (UNGS).

MARÍA CROJETHOVIC es doctora de la UBA en la Facultad de Ciencias Sociales y socióloga; con estudios de posgrado en sociología económica. Desde 2004 es investigadora en políticas de salud y, desde 2014, investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS en el área de política social, donde se ocupa de políticas de salud. Publicó diversos artículos y capítulos en revistas especializadas y libros. Ha obtenido becas y premios. Ejerce la docencia universitaria en grado y posgrado. Desde 2018 es coordinadora de la Carrera de Política Social en el Instituto del Conurbano (UNGS).

JAVIER CURCIO es licenciado en Economía por la UBA, especializado en economía de la política social y política fiscal. Se desempeña actualmente como subdirector del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde además es profesor adjunto regular de la asignatura Finanzas Públicas. Es investigador docente adjunto regular en la UNGS y docente en diferentes maestrías. Fue funcionario del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y asesor en el Ministerio de Hacienda y en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Es autor de numerosos trabajos sobre políticas públicas, inversión social, economía de la educación y protección y seguridad social.

CLAUDIA DANANI, trabajadora social y politóloga, especialista en Política Social y doctora en Ciencias Sociales por la UBA, es investigadora y profesora titular regular en la UNGS (Instituto del Conurbano) y en la UBA (Facultad de Ciencias Sociales e Instituto de Investigaciones «Gino Germani», donde dirige el proyecto «La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016»). Sus campos de especialización son política social (particularmente, la seguridad social), condiciones de trabajo, Estado y política; temas sobre los que desarrolla su investigación y en los que se desempeña como docente de grado y posgrado en universidades argentinas y extranjeras.

LUCAS DE OTO, licenciado y profesor en Geografía por la Universidad del Salvador (USAL), cursó la Especialización en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica (SIG) Aplicados al Análisis del Medioambiente (Universidad Nacional de Luján, UNLu). Es magíster en Geo-información para el Manejo de Recursos Naturales (Facultad de Ciencias de la Geo-Información y Observación de la Tierra, ITC, de la Universidad de Twente, Países Bajos). Es investigador adjunto *ad honorem* del Instituto Multidisciplinar de Historia y Ciencias Humanas del Conicet. Actualmente se desempeña como docente e investigador en el Departamento de Recursos Naturales de la Facultad ITC de la Universidad de Twente.

FERNANDO FALAPPA es licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, UNR) y magíster en Ciencia Política (Sociedad Brasileña de Educación, Instituto de Investigación de la Universidad de Río de Janeiro, IUPERJ). Es investigador docente adjunto de la UNGS. Investiga temas de política social en perspectiva histórica. Actualmente dirige el proyecto de investigación «Protección social y proceso político (Argentina, 1955-1970)» (UNGS).

MYRIAM FELDFEBER, licenciada en Educación por la UBA y magíster en Ciencias Sociales (Flacso), completó estudios de doctorado en Educación (UBA). Es profesora de Política Educacional en las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Sociales de la UBA. Dirige el Instituto de

Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA y coordina la Red Latinamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red Estrado). Fue coordinadora del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco) «Políticas Educativas y Derecho a la Educación» entre los años 2011 y 2016. Es investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA en temas de política educacional.

FLORENCIA FINNEGAN es licenciada en Ciencias de la Educación (UBA), con estudios de maestría en Ciencia Política (Instituto de Altos Estudios Sociales, IdaeS, de la Universidad Nacional de San Martín, Unsam). Se especializó en Políticas Educativas, Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) y Educación Popular. En la actualidad, coordina el equipo de EDJA de la UNIPE, tarea que incluye la Carrera de Especialización en Educación de Jóvenes y Adultos, investigaciones y otras actividades académicas vinculadas con este campo. Es investigadora de la Dirección de Investigación y Estadística Educativa (DIEE) del Ministerio de Educación de la Nación y docente de educación superior.

GUSTAVO GAMALLO es licenciado en Sociología, magíster en Políticas Sociales y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como profesor titular de Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, profesor adjunto de Sociología en el CBC (cátedra propia) y profesor adjunto de Metodología de la Investigación Social en la Facultad de Derecho de la UBA. Además es profesor del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA) y de la Maestría en Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos (Universidad de Lanús, UNLa). Codirige el Grupo de Trabajo Interdisciplinario «Derechos Sociales y Políticas Públicas» (www.dspp.com.ar).

NORA GLUZ es doctora y licenciada en Educación por la UBA, y magíster en Ciencias Sociales (Flasco). Se desempeña como profesora e investigadora del Instituto del Desarrollo Humano de la UNGS, profesora de la Facultad de Ciencias Sociales e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA. Coordina el Grupo de Trabajo de

Clasco «Políticas Educativas y Derecho a la Educación». Dirige proyectos de investigación en temas de políticas educativas y desigualdades sociales.

LAURA GOLBERT es licenciada en Sociología por la UBA. Fue investigadora y directora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), consultora en la Subsecretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y coordinadora nacional del Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo (Proame) del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y asesora de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad. Realizó trabajos de consultoría para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Participa del Grupo de Trabajo «Pobreza y Políticas Sociales» de Clasco. Es docente en Flasco.

SUSANA HINTZE es licenciada (UBA) y magíster en Sociología (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM), especialista en Metodología de la Investigación Social (Universidad del Zulia) y doctora en Ciencia Política y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona, UAB). Dirige y codirige proyectos de investigación en la UBA y en la UNGS. Se desempeña como coordinadora y consultora en proyectos de asistencia técnica en organismos internacionales y organizaciones sociales. Es docente de grado y posgrado en diversos países de América Latina de epistemología y metodología de las ciencias sociales y de temas relacionados con la problemática alimentaria, las políticas sociales, la evaluación de programas y proyectos sociales, y las políticas de promoción de la economía social y solidaria. Es responsable de numerosos cursos en instituciones académicas y profesionales. Ha escrito diversos artículos y libros sobre temas de su especialidad. Fue secretaria de Investigación (1997-99) y vicerrectora (1998-2002) de la UNGS. Actualmente es investigadora del área de Políticas Sociales del Instituto del Conurbano de la UNGS.

RUBEN KAZTMAN, sociólogo argentino, magíster de la Universidad de California (Berkeley), es profesor emérito de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica de Uruguay. Exdirector de la Comisión

Económica para América Latina (Cepal) Uruguay y del programa de Investigación sobre la Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica de Uruguay, actualmente dicta cursos en distintas universidades de América Latina. Sus libros han sido editados en Brasil, Chile, México y Uruguay. Ha publicado trabajos en revistas internacionales sobre pobreza, familia, empleo, desigualdades y segmentaciones urbanas.

SILVINA KURLAT es licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (UBA) y técnica superior en Pedagogía y Educación Social (Instituto Superior de Tiempo Libre y Recreación, ISTLYR, del Ministerio de Educación del GCBA). Ejerce como docente y educadora en diversos ámbitos socioeducativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo su especialidad el abordaje de las trayectorias educativas del nivel secundario. También se desempeña como profesora en el nivel superior. Trabaja como investigadora en la UNIPE y ha sido consultora para un proyecto de investigación en la Dirección de Investigación y Estadística Educativa (DIEE) del Ministerio de Educación de la Nación.

ORNELLA LOTITO, licenciada en Sociología por la UBA, cursa actualmente la Maestría en Educación de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es consultora de educación de Unicef. Ha brindado asistencia técnica en la implementación de políticas públicas educativas desde la gestión nacional, entre ellas, el Programa Conectar Igualdad, el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa y el Postítulo de Educación y TIC. A su vez, se ha desempeñado en equipos y programas de investigación en el área de educación en la UNIPE, el Programa de Educación Básica y TIC (Unicef-OEI) y el Centro Cultural de la Cooperación «Floreal Gorini».

PAULA LOZANO es licenciada y profesora en Ciencias de la Comunicación con orientación en Procesos Educativos. Integra el equipo de trabajo de la Secretaría de Investigación de la UNIPE. En el nivel superior es profesora e investigadora de la UNIPE y docente en los profesores de educación popular de la Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares Histórica (CEIPH), Universidad de los Trabajadores, IMPA.

CAROLINA MESCHENGIESER es socióloga, egresada de la UBA. Cursó la Maestría en Ciencias Sociales de UNGS-IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social). Actualmente coordina el área de Estudios Internacionales y Factores Asociados en la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se ha desempeñado como consultora en diferentes organismos internacionales y gubernamentales en proyectos del área educativa. Entre 2012 y 2017 se desempeñó como investigadora en la UNIPE.

VERÓNICA MOSSIER es licenciada en Política Social (UNGS) y doctoranda en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Es investigadora docente asistente del Instituto del Conurbano de la UNGS en la Carrera de Política Social. Sus temas de investigación se encuentran asociados al campo de la política social en perspectiva histórica. Integra actualmente el Proyecto de Investigación «Protección social y proceso político (Argentina, 1955-1970)» (UNGS).

LAURA PAUTASSI es abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, UNC), especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA) y doctora de la UBA en el área de Derecho Social. Es investigadora independiente del Conicet e investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja» de la Facultad de Derecho de la UBA. Profesora adjunta regular de la Facultad de Derecho (UBA) y docente de maestría y doctorado asociados con el campo de las políticas sociales y los derechos humanos (UBA, UNLa, UNLP y Universidad Nacional de San Juan). Dirige el Grupo de Trabajo Interdisciplinario «Derechos Sociales y Políticas Públicas» (www.dspp.com.ar).

ANA PEREYRA es licenciada en Sociología (UBA, 1989), magíster en Ciencia Política (UNSAM, 2001) y doctora en Ciencias Sociales (Flacso, 2008). Es secretaria de Investigación de la UNIPE. Se desempeña como profesora e investigadora en el campo de la formación docente y en el área de metodología de la investigación social. Ha desarrollado investigaciones

relativas a la profesionalización docente, a la enseñanza de las ciencias sociales y a la inclusión educativa.

CORA STEINBERG, socióloga (UBA) y magíster en Políticas Sociales y Planeamiento (London School of Economics, Inglaterra), es profesora adjunta en la UNIPE. En su carrera profesional se ha desempeñado en distintas áreas de los ministerios nacionales de Trabajo, de Desarrollo Social y de Educación. A su vez, ha sido consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-Unesco, Buenos Aires), de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y de Unicef. Sus temas de investigación son las desigualdades sociales, territoriales y educativas. Desde 2016, se desempeña como especialista de educación de Unicef Argentina.

MORA STRASCHNOY es licenciada en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales de la UBA), especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y magíster en Políticas Sociales (UBA). Se desempeña como auxiliar docente regular en Sociología Política, en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Becaria de doctorado del Conicet (2013–2018), es investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja» e investigadora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario «Derechos Sociales y Políticas Públicas» (www.dspp.com.ar).

EMILIO TENTI FANFANI nació en Italia y es argentino naturalizado. Sociólogo, realizó estudios de posgrado en París. Fue titular de Sociología de la Educación e investigador principal del Conicet en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Ha vivido y trabajado en Colombia, México y Francia, donde fue profesor de la Cátedra Simón Bolívar de la Sorbona en París. Fue consultor de Unicef y Unesco en Argentina. Es profesor de la UNIPE y consulto de la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza. Su último libro se titula *Mitomanías de la educación argentina* (en colaboración con Alejandro Grimson). Ha escrito y publicado numerosos artículos en revistas académicas de América Latina y Europa.

ARIEL TÓFALO, licenciado en Sociología (UBA), se desempeña desde hace más de una década en diferentes ámbitos de gestión gubernamental, como consultor en organismos internacionales y también en investigación académica. Formó parte de los equipos de trabajo de la Secretaría de Investigación de la UNIPE entre 2012 y 2018. Actualmente co-coordina el Equipo de Estudios sobre Educación Primaria de la Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

