

## Artículos seleccionados

# Estado y Educación: reflexiones sobre los procesos de inclusión educativa promovidos por las políticas sociales AUH y PROGRESAR

**Cecilia Fuentes\***

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2019  
Fecha de aceptación: 3 de junio de 2019  
Correspondencia a: Cecilia Fuentes  
Correo electrónico: ceciliafuentes309@gmail.com

\*. Lic. en Trabajo Social. Maestranda en Políticas Sociales y Doctoranda en Ciencias Sociales, ambas carreras de posgrado dictadas en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

### Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre los procesos de inclusión educativa promovidos por dos políticas sociales argentinas: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Para ello, se reflexionará sobre el derecho a la educación sustentados en los marcos normativos y conceptuales vigentes, se analizará el papel del Estado en las políticas educativas en general (a través de un recorrido histórico en el contexto latinoamericano) y en las políticas sociales vinculadas al ámbito educativo, precisamente sobre estas dos políticas sociales mencionadas precedentemente. La presente propuesta se enmarca dentro del Enfoque de Derechos Humanos, entendiéndolo como un conjunto de principios y estándares que se definen de acuerdo con la norma de los pac-

tos y tratados de derechos humanos internacionales, los cuales trazan el horizonte de las políticas públicas con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos consagrados.

El enfoque metodológico que guía este proceso es de tipo cualitativo. En este sentido, para este trabajo en particular, se emplearon como técnicas de recolección de datos: por un lado, el buceo bibliográfico sobre determinadas categorías teóricas y por otro, la recopilación y análisis de fuentes documentales (leyes o decretos).

**Palabras clave:** Estado - Políticas Sociales - Inclusión Educativa.

### Summary

*This paper has the aim of considering the processes of inclusive education promoted by two Argentine social policies: Universal Child Allowance (AUH) and the Argentine Students Support Program (PROGRESAR). To that end, considerations about the right to education based on the current legal and conceptual framework will be made, the role of the state in the development of education policies in general will be assessed (throughout Latin America's historical background), as well as in the social policies related to education, specifically the two social policies aforementioned.*

*This proposal is developed within the framework of the Human Rights Approach, taken as a set of standards and principles that are defined according to the regulations of the international human rights pacts and treaties which pave the way of the public policies so as to guarantee the full exercise of the rights granted.*

*The methodological approach that guides this process is of the qualitative type. In this sense, for this paper the following data gathering techniques were applied: on the one hand, bibliographic data search over specific theoretical categories and on the other hand, gathering and analysis of document sources (Acts or provisions)*

*Key words: State - Social Policies - Inclusive Education.*

## Derecho a la educación: desde un marco normativo y conceptual

El eje que se propone para este trabajo se centra en el derecho a la educación que posee cualquier persona sin distinción alguna. Desde 1989, las Naciones Unidas reconocen una serie de derechos que posee una persona desde su nacimiento hasta que alcanza su mayoría de edad, es decir, a los 18 años en la mayoría de los países. Estos derechos se nuclean en lo que se denomina como Convención Internacional de los Derechos del/ la Niño/a (CIDN) y en distintas normativas vigentes a nivel nacional como: la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley Nacional N° 26.206 de Educación Nacional y la Ley Nacional N° 26.075 de Financiamiento Educativo.

En el caso de Argentina, realiza su adhesión a lo establecido en la CIDN en octubre de 1990, a través de

la Ley Nacional N° 23.849. En la misma se ratifica lo estipulado en dicha convención y se formulan una serie de reservas y declaraciones en relación al contexto social del país; así se realizan modificaciones vinculadas a la franja etaria objeto de la presente ley (niñas, niños y adolescentes hasta los 18 años de edad) (Art. N° 1), sobre especificaciones en la temática de Adopción (artículo N° 21), planificación familiar (artículo N° 24) y la prohibición de la utilización de las/os niñas/os en conflictos armados (artículo N° 38)

En referencia al derecho de educación, la CIDN en su artículo N° 28 reconoce el derecho de la/ del niña/o a recibir educación, estableciéndose que se ejerza de manera progresiva y en condiciones de igualdad. Asimismo, se determina la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, se promueve el desarrollo de la educación secundaria en sus diversas formas y se promulga la accesibilidad a la educación superior. Del mismo modo, en su artículo N° 29, refiere a los fines de la educación, los

cuales giran en torno desarrollar la personalidad, aptitudes y capacidad mental y física hasta el máximo de las posibilidades de la /del niño/a, inculcar respeto por los derechos humanos, libertades, por sus padres, identidad cultural, valores y medio ambiente, entre otros.

A nivel nacional, la Ley Nacional N° 26.061, sancionada el 28 de Septiembre del 2005, toma como guía lo establecido en la CIDN, ya que en su artículo 1° plantea: “Esta ley tiene por objeto la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. Los derechos aquí reconocidos están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño”.

Respecto a la educación, en el artículo N° 15 establece que “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente”. Asimismo, se determina a la educación como un derecho que posee toda niña, niño y adolescente residente en el suelo argentino. En función de ello, el Estado juega un papel fundamental a fin de garantizar la educación pública y gratuita, promoviendo los medios para el acceso y permanencia en los establecimientos educativos de las/os estudiantes.

En esta misma línea, en el año 2006, se crea la Ley de Educación Nacional N° 26.206, en la misma se reconocen los derechos a enseñar y aprender. En su artículo N° 1, regula el ejercicio del derecho de aprender y enseñar, el cual es sostenido por normativas internacionales y nacionales desarrolladas precedentemente. La educación, constituye un derecho que posee toda/o niña/o y adolescente y por ello es considerada una prioridad nacional y una política de Estado. Entre los principales contenidos de dicha normativa se resaltan los fines y objetivos de la política educativa nacional en relación al ejercicio concreto; la estructura del Sistema Educativo Nacional, en sus cuatro niveles: educación inicial, primaria, secundaria y superior; y en sus ocho modalidades: profesional,

artístico, especial, educación permanente de jóvenes, rural, intercultural bilingüe, en contexto de privación de libertad, educación domiciliaria y hospitalaria.

Teniendo en cuenta estas normativas, se puede inferir que la educación es un derecho de toda/o niña/o y adolescente; y para su acceso se establecen una serie de garantías por parte de Estado. De este modo, en la Ley de Educación Nacional, en su art. 3° determina que: “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”.

Por otra parte, en términos generales, en la Ley Nacional N° 26.075 de Financiamiento Educativo (sancionada en el año 2005) se establece el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y ciudad de Buenos Aires hasta alcanzar una participación del 6% en el año 2010 en el Producto Bruto Interno (P.B.I.) Asimismo, establece por el plazo de cinco años una asignación determinada de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo N° 75 de la Constitución Nacional; y finalmente, se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

En relación con lo analizado hasta el momento, se destaca el artículo N° 2 de dicha normativa; ya que en él se determina que este incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará al logro de determinados objetivos, ellos son:

- “a) Incluir en el nivel inicial al CIEN POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.
- b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.
- c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y

permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.

- d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.
- e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.
- f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.
- g) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua.
- h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.
- i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.
- j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.
- k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica".

Desde las normativas analizadas, se considera que el ejercicio del derecho a la educación implica mucho más que el simple acceso a la educación, sino también apunta a la disponibilidad de centros educativos, a la accesibilidad a los mismos, a la permanencia en el sistema educativo y a la calidad de la educación recibida (Villarán, 2010, p. 31) Alrededor de estos aspectos Villarán plantea cuatro dimensiones exigibles que el derecho a la educación involucra; ellas son:

- El derecho a la disponibilidad de la educación (Asequibilidad): Se refiere a la presencia de instituciones educativas, en las cercanías de los hogares de las/os

potenciales alumnas/os, que les permitan un acceso cómodo y efectivo a las mismas.

- El derecho al acceso a la educación (Accesibilidad): apunta primordialmente al acceso efectivo de las personas a las instituciones educativas.
- El derecho a la permanencia en el sistema educativo (Adaptabilidad): hace referencia a la cantidad de años de permanencia que les lleva a las/os estudiantes culminar sus estudios en una institución educativa. De esta manera, se tiene en cuenta la repitencia y la deserción escolar.
- El derecho a la calidad de la educación (Aceptabilidad): la misma se expresa en los resultados de los aprendizajes obtenidos por las/os estudiantes en el transcurso de sus trayectorias educativas.

Desde los lineamientos planteados por esta autora se puede inferir que el efectivo ejercicio del derecho a la educación de las/os estudiantes implicaría acercarse a procesos más amplios de inclusión educativa; caso contrario, se estaría hablando de exclusión educativa.

En esta línea Poggi propone el siguiente concepto de inclusión en el ámbito de educación: "Si la inclusión -en el sentido más amplio- es una manifestación de la justicia en todos los niveles del sistema educativo, es más imperativa aún en la educación básica y obligatoria, porque es un derecho de la ciudadanía, que habilita para el acceso y la participación en los otros derechos (civiles, sociales, políticos y económicos) y constituye la puerta de entrada a la formación y el aprendizaje permanentes" (Poggi, 2014, p. 17)

Por su parte, Tenti Fanfani reconoce dos dimensiones de la exclusión educativa: "Los sistemas educativos latinoamericanos tienen que resolver, al mismo tiempo, dos desafíos estrechamente relacionados. Por una parte tienen que ampliar las oportunidades de escolarización, por la otra, deben mejorar la calidad de los aprendizajes de quienes frecuentan la escuela (...)" (Tenti Fanfani, 2007, p. 2) Es decir, un modo de la exclusión es estar fuera de la escuela, por no haber ingresado, haber ingresado y desertado, o haber sido expulsado de formas más o menos sutiles. El otro modo de exclusión está relacionado con la no apropiación de los conocimientos que la escuela distribuye a niñas, niños, adolescentes o jóvenes.

Actualmente, desde distintos organismos internacionales y regionales con presencia en América Latina (como UNESCO, OEI, UNICEF, OEA) se promueve el debate sobre una educación inclusiva y justa. Así, la UNES-

CO, subraya la perspectiva de derechos humanos y define a la educación como un bien público, es decir impulsa una educación de calidad que enriquezca la vida de las/os alumnas/os (sin ningún tipo de discriminación), procurando principalmente la atención en los grupos socialmente más vulnerables (Poggi, 2014)

## Recorrido histórico de la educación en América Latina

Puiggrós (2007) realiza un recorrido histórico sobre la educación en América Latina, identificando etapas o momentos que han atravesado los sistemas educativos en los distintos países latinoamericanos. En una primera etapa que denomina como: Las décadas del entusiasmo, plantea que durante el siglo XX primaba la idea que el acceso a la educación produciría progreso, es decir que mejoraría la vida social de quienes habían logrado acceder a las instituciones educativas de la época. La autora describe dos escenas que están íntimamente vinculadas o reflejan esta idea: la primera es el festejo en Argentina en 1910 del Centenario de la Revolución de Mayo, en el que participaron personas provenientes de distintos sectores: agrícola, ganadero o industrial e ilustres visitantes europeos, entre ellos se destaca la Reina de España; la segunda escena, es la Revolución en México que comenzó también en 1910.

Respecto a estas escenas, la autora expone que: “La primera situación descrita aportó una idea normalizadora y disciplinadora; confirmó a la cultura europea como modelo pedagógico y a sus instituciones educativas y métodos de enseñanza como el molde en el cual debían educarse los ciudadanos. La segunda afirmó la posibilidad de la independencia latinoamericana, constituyó al latinoamericanismo de sectores liberales democráticos, socialistas y nacionalistas, y llenó de entusiasmo a la juventud progresista” (Puiggrós, 2007, p. 56)

Durante este periodo, un acontecimiento relevante para Latinoamérica y para Argentina en particular, fue en el 1918 lo que se denominó como la Primera Reforma Universitaria producida en Córdoba, constituyó un movimiento estudiantil para manifestar el inconformismo de diversos actores sociales (sectores medios e inmigrantes), promoviendo principalmente la democratización de la educación universitaria.

“El movimiento reformista de 1918 reaccionó contra el positivismo subrayando los valores espirituales y la

libertad de expresión, contra la educación enciclopédica inspirada en el molde europeo (en particular el sistema francés), y contra el avance norteamericano sobre la región, alentando el latinoamericanismo; asimismo, también iba contra las universidades, imbuidas aún de los aires coloniales y dominadas por las oligarquías locales, exigiendo autonomía institucional y el cogobierno de los estudiantes, los profesores y los graduados” (Puiggrós, 2007, p. 57)

En la segunda etapa denominada por la autora como: De la expansión al derrumbe, cobraron un papel relevante los nacionalismos populares considerados como la expresión del Estado de Bienestar en América Latina, logrando ampliar el acceso a los sistemas educativos por parte de amplios sectores sociales, es decir aquellos excluidos históricamente de los mismos. Durante esta etapa puede distinguirse el programa de Educación Socialista de Lázaro Cárdenas en México y las reformas educativas generadas en Argentina durante los gobiernos de Juan Domingo Perón.

A comienzo de la década de 1970 se originaron programas educativos/sociales o nacionalistas, inspirados en la revolución cubana; no obstante, a final de dicha década y principios de la siguiente, se instalaron regímenes militares en varios países de Latinoamérica generando retracción de dichos programas, ante la persecución por sus ideales o postulados. En 1980, el neoconservadurismo educativo profundizó los ideales del economismo y “quebró los sistemas de instrucción pública” (Puiggrós, 2007)

A final de siglo XX (década de 1990) marcado fuertemente por políticas neoliberales en el ámbito de la educación en todos sus niveles, condujeron al “fracaso del final de siglo de la educación latinoamericana”, Puiggrós (2007) considera que se debe a la irresolución de buena parte de los problemas o necesidades que se plantearon en la Primera Reforma de 1918.

Así, la educación en Latinoamérica atraviesa “(...) el problema de la insuficiencia de la educación para el trabajo en nuestros países cobra un nuevo sentido en el marco de la globalización contemporánea. Ese proceso trae consigo una serie de cambios en la organización técnica del trabajo y de las relaciones de producción signados por la exclusión y la injusticia” (Puiggrós, 2007, p. 59)

En la última etapa llamada como: Final del neoconservadurismo, la autora analiza el papel de los organismos

internacionales y las políticas gubernamentales puestas en marcha en la década de los '90, las cuales significaron una fuerte desinversión de la educación en distintos niveles. En tal contexto, las universidades latinoamericanas públicas, la educación terciaria tecnológica y la investigación científica y técnica sufrieron una retracción y limitaron las posibilidades que nuestros países mejoren su situación económica a nivel internacional. En esta etapa nuevamente, se resaltan los problemas vinculados a generación de políticas educativas que promuevan la inclusión de vastos sectores sociales y espacios formativos que se adecuen a la realidad de los países y que puedan ser generadores de empleo o trabajo real.

“Lejos han quedado las sociedades latinoamericanas de las utopías progresistas que les adjudicaban un futuro promisorio basado en la educación de sus pueblos. Hoy es necesario reconstruir las escuelas, los colegios y las universidades a la vez que se incorporan las nuevas tecnologías a la enseñanza; modernizar las estructuras educativas al tiempo que se democratizan profundamente; devolver al Estado su responsabilidad educativa mientras se acaba realmente con la burocratización endémica y se erradica la corrupción, que es intrínseca al modelo neoconservador” (Puiggrós, 2007, p. 60)

## Políticas sociales de transferencias de ingresos en América Latina

América Latina es considerada la región más desigual del mundo, puesto que la brecha existente entre los grupos poblacionales, considerados ricos y pobres, es de extensión amplia. En este contexto, las políticas sociales cobran un papel relevante en tanto se refieren a “todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos. Suelen entenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social” (Andrenacci y Repetto, 2006, p. 84) Las Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos se han impuesto en el contexto latinoamericano como una de las formas de intervención por parte del Estado, dirigidas a poblaciones en situaciones de pobreza y de pobreza extrema. De acuerdo a lo planteado por Feijoó y Poggi, este tipo de políticas sociales son mayormente impulsadas y desarrolladas en los diferentes países la-

tinoamericanos, adquiriendo singularidades: “Mientras que en 1997 había solo tres países en América Latina que proponían programas de transferencias condicionadas, en 2010 estos programas estaban presentes en 18 países latinoamericanos, beneficiaban a 100 millones de personas y penetraban en uno de cada cinco hogares. Esto ofrece una primera idea del alcance que estas políticas están teniendo prácticamente en todos los países de la región” (Feijoó y Poggi, 2014, p. 15)

De acuerdo a Rodríguez Enríquez (2011), estas políticas sociales persiguen como objetivo general la reducción de la pobreza en las sociedades latinoamericanas. En dirección al logro de este fin, procuran cumplir dos tipos de objetivos pensados a corto y a largo plazo. El primero de ellos, busca la satisfacción de las necesidades básicas de las familias destinatarias de este tipo de políticas sociales, a través de la transferencia monetaria que les permite incrementar los recursos destinados para el consumo. El segundo objetivo, basado en la teoría de Capital Humano, procura el fortalecimiento de las capacidades humanas de las/os destinatarias/os, con el fin de revertir la transmisión intergeneracional de la pobreza; lo cual da lugar al establecimiento de las condiciones para este tipo de políticas sociales.

Las mismas promueven la garantía de un nivel básico de ingresos para todos los hogares. Dichas políticas sociales poseen tres características primordiales: a) transferencia monetaria directa a los hogares destinatarios, b) focalización en determinados sectores poblacionales y c) cumplimiento de condicionalidades por parte de las/os destinatarias/os; lo cual se vincula con el ejercicio de distintos derechos de las/os mismas/os, como puede ser educación, salud o identidad (Rodríguez Enríquez, 2011)

De acuerdo al informe elaborado por la CEPAL (2019), “En las últimas décadas, la región ha registrado grandes avances en diversos ámbitos de la inclusión social, como el derecho a la educación, a la salud y al acceso a infraestructura básica (agua, saneamiento, electricidad e Internet) Sin embargo, persisten notorias desigualdades tanto en la cobertura de los servicios referidos a esos derechos como en su calidad, que resulta insuficiente y segmentada. Fortalecer políticas que aumenten la cobertura y el acceso a la educación (en los distintos niveles), a la salud y a la infraestructura, mejorando al mismo tiempo la calidad de la oferta de estos servicios, debería ser una política pública activa de los países de la región, con el objeto de avanzar en la inclusión social”

(CEPAL, 2019, p.156) En este sentido, se considera primordial que el Estado a través de sus distintas políticas busque incrementar la cobertura y el acceso a la educación y promueva la universalización en los distintos niveles de enseñanza; con el propósito de avanzar en los procesos de inclusión social y disminuir las desigualdades imperantes en el contexto latinoamericano.

Políticas sociales argentinas vinculadas a educación: análisis de la asignación universal por hijo para la protección social y el programa de respaldo a estudiantes en argentina

El Estado cumple un rol fundamental, en tanto garante de derechos, por ello debe implementar una serie de políticas que apunten a la protección y garantía de los derechos sociales, como es la educación. En este sentido, a fines del 2009, el Estado Argentino implementó un tipo particular de política social denominada: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Con la misma se pretende la universalización del Sistema de Asignación Básica; en consecuencia, esta política se creó como complemento a la ley de Asignaciones Familiares N° 24.714, cuyo organismo encargado de su implementación es la propia Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

El surgimiento de la AUH pretendía poseer un carácter universal, ya que apuntaba a ampliar la cobertura de las asignaciones familiares definiendo un régimen extendido que abarque las necesidades de protección social de la infancia y la adolescencia para aquellas familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, logrando condiciones mínimas de bienestar. Es decir, la cobertura se extendió a familias insertas en el sistema informal de la economía, que perciben una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil.

De acuerdo a Laura Pautassi (citada por Rivas et al, 2016), la AUH no sería una típica política de transferencia condicionada de ingresos por diversas razones; entre ellas destaca el protagonismo de ANSES como autoridad de aplicación y el reconocimiento del trabajo informal; la misma sostiene: “(...) Por lo tanto, la AUH tiene una matriz distinta que no la podemos englobar

tan fácilmente: no es de seguridad social contributiva a pesar de estar radicada en la ANSES, sino que se debería situar más en la línea de protección social, aunque con particularidades del caso argentino que lo ubican como un caso paradigmático en relación con los demás programas de transferencias condicionadas de ingresos” (Rivas et al, 2016, p. 38)

En su decreto de creación (N° 1602/09), se plantea que la AUH está destinada a aquellas/os niñas, niños y adolescentes hasta los 18 años, o sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad, residentes en la República Argentina; cuyos madres, padres, tutoras/es o responsables no sean asalariadas/os registradas/os; es decir, sean trabajadoras/es informales y/o desocupadas/os.

En dicho decreto, se delimitan como requisitos para percibir y mantener este beneficio, las siguientes condicionalidades: la acreditación de vínculo entre la/el tutora/tutor y la/el destinataria/o; la declaración jurada de la tutora/tutor sobre su condición de monotributista o monotributista social, desocupada/o u de trabajadora/trabajador informal, con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil; y el cumplimiento del esquema de vacunaciones y la asistencia escolar (desde los 5 hasta los 18 años)

Actualmente, consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que alcanza un monto de \$ 2.652,00 por hija/o y por embarazo (Asignación Universal por Embarazo), mientras que para una/un hija/o con discapacidad alcanza el monto de \$ 8.642, 00. Estos montos se incrementan si las/os destinatarias/os residen en algunas de las provincias que conforman la Zona 1<sup>1</sup> cuyo monto alcanza un valor de 3.448, 00 por hija/o y por embarazo, mientras que la transferencia destinada por una/un hija/o con discapacidad alcanza los \$ 11.235,00<sup>2</sup>

Dicho monto se abona hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 hijas/os, cuyo orden de prioridad establece en primer término, las/os hijas/os con discapacidad y luego los demás hijas/os, de menor a mayor.

1. La Zona 1 comprende a: “Personas que residen en las provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, provincia de Buenos Aires”. Fuente: <https://www.anses.gob.ar/informacion/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social/>.

2. Los valores indicados son los vigentes por el periodo del 01/03/2019 al 31/05/2019. Disponibles en: <https://www.anses.gob.ar/informacion/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social>.

El esquema prevé la retención del 20% del beneficio mensualmente, cuyo monto acumulado se paga anualmente, cuando se acredita el cumplimiento de los requisitos mencionados, con la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación ante ANSES. En la misma, tanto las/los agentes sanitarias/os como educativas/os, dejan constancia que la/el niña/o adolescente ha concurrido a la escuela y posee el esquema de vacunación y controles sanitarios completos, requeridos de acuerdo a su edad. Además, las/los madres/padres en dicha libreta dejan constancia de su condición laboral, mediante una declaración jurada.

En pos de lograr una mayor cobertura, luego del 2009 se crearon distintas reglamentaciones en las cuales se han ido incorporando a las/os hijas/os de: empleadas domésticas (2009), trabajadoras/es rurales (2010), embarazadas (2011) y monotributistas (2016)

Esta política generó un cambio importante dentro del sistema de seguridad social vigente en Argentina en estos últimos años. Antes del año 2009, la transferencia de ingresos monetarios de este tipo sólo la percibían las/os trabajadoras/es insertas/os y registradas/os en el sistema laboral formal, en momentos importantes en sus vidas y el cual constituía un derecho exigible e inquestionable al momento del ingresar al sistema formal de la economía. A partir de ese año (2009), estas transferencias se extendieron a los grupos socialmente vulnerables; es decir, abarcando y brindando protección a todas/os las/os niñas, niños y adolescentes, cuyos tutoras/es son trabajadoras/es informales o desocupadas/os. Se impulsó así, la equiparación de pisos de igualdad para las/os niñas/os y adolescentes independientemente de la situación laboral de sus tutoras/es.

En esta línea, reconocidas investigadoras del campo de lo social como Adriana Clemente, Claudia Danani, Roxana Mazzola, Laura Pautassi y Naomi Wermus (citadas por Rivas et al, 2016) sostienen que la AUH constituye una política que promueve la inclusión social, produce un efecto igualador a partir de que las familias tienen una base de estabilidad y permite reducir la brecha de la desigualdad social (Rivas et al, 2016)

Por otra parte, el gobierno nacional el 22 de Enero de 2014 mediante el decreto N° 84/14 creó el Programa Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) destinado a jóvenes argentinas/os de 18 a 24 años de

edad inclusive o sin límite de edad si es una persona con discapacidad, que pertenezcan a grupos socialmente vulnerables. Actualmente, se establece que para el caso de la/os jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, la edad se extenderá hasta los TREINTA (30) años inclusive.

Asimismo, se señala como prestaciones complementarias a dicha política:“(...) grupos de tutores puestos a disposición del programa. También, se prevé que los beneficiarios puedan solicitar, si lo necesitan, la intervención del Ministerio de Desarrollo Social para ayudarles a encontrar una guardería infantil para el cuidado de sus hijos y así facilitar sus estudios” (Peña, 2016, p. 25) Actualmente, se definen como requisitos para acceder a esta política, que las/os jóvenes se encuentren desocupadas/os o se desempeñen en la economía formal e informal, en la medida que los propios ingresos y del grupo familiar no superaran el monto establecido a la suma de tres Salarios Mínimo Vital y Móvil. Asimismo, también se solicita que la persona destinataria sea nativa o naturalizada o residente legal con al menos 5 años y no perciba políticas sociales nacionales, provinciales o municipales.

De acuerdo a la información oficial<sup>3</sup>, el monto mensual establecido es de \$ 1.250 para jóvenes que estén terminando la educación obligatoria y realizando cursos de formación profesional, mientras que aquellas personas que se encuentren realizando una carrera terciaria o universitaria el monto va de los \$ 1.600, 00 a los \$ 4.900, 000 y finalmente, quienes realicen carreras de formación docente el monto ronda de los \$ 5.300, 00 a los \$ 7.400, 00; en estos dos últimos casos, el valor varía dependiendo como las/os jóvenes avancen en sus estudios. En cualquier de los casos, este monto se cobra por ciclo lectivo, es decir de marzo a diciembre en un máximo de 10 cuotas mensuales. Al igual que la AUH se les retiene mensualmente el 20% del monto, el cual se deposita en una cuenta bancaria hasta tanto la/el estudiante acredite su condición de alumna/o regular en una institución educativa, esta es la única condicionalidad establecida en la actualidad.

Inicialmente, es decir en el año 2014, el monto destinado fue de \$600 mensuales, de cuales se retenía el 20% hasta tanto la/el joven destinataria/o cumpliera con las condicionales sanitarias y educativas establecidas en el decreto originario. En el año 2015, el monto se incre-

3. Fuente: <https://www.anses.gob.ar/becas-progresar>.

mentó a \$ 900 mensuales, modificando que el ingreso económico familiar del o la destinataria/o de dicha política no superase la sumatoria de tres Salarios Mínimos Vital y Móvil.

Dicho programa poseía características similares a la AUH, principalmente en el diseño y forma de implementación; por ejemplo: estaban focalizadas en hogares o familias en situación de pobreza o pobreza extrema, se le establecía condicionalidades en salud y educación, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) era la institución encargada de su implementación y control, entre otros aspectos. En relación a este último aspecto, ANSES cobra un papel relevante en ambas políticas sociales (AUH y PROGRESAR), ya que se constituye en una institución clave que favorece la accesibilidad, valorándose positivamente que sean las propias personas destinatarias quienes gestionen por sí mismas el acceso a dichas políticas.

Durante los años 2016 y 2017, el monto de dicha política permaneció congelado y diversos medios nacionales se hicieron eco de ciertas bajas de destinatarias/os, la falta de pagos mensuales o bien, mayores controles sobre las condicionalidades requeridas en el decreto inicial<sup>4</sup>. A principio del año 2018 mediante el decreto N° 90/2018, el gobierno nacional relanza dicho programa modificando sustancialmente su diseño, estableciendo montos diferenciados, mayores exigencia en su renovación y buscando potenciar ciertas carreras denominadas “estratégicas” o prioritarias para el desarrollo del país; entre ellas se destacan las ingenierías, enfermería y los espacios de formación docente.

Se podría decir que en su diseño original era una política de transferencia de ingresos destinada a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir aquellos que se encontraban en situación de pobreza, cuyos jóvenes integrantes de estos núcleos familiares debían cumplir con ciertos requisitos para ser destinatarias/os de la misma. Asimismo, en su interior podía observarse los mismos requisitos, condicionalidades, monto de dinero y retención mensual. En este sentido, podría inferirse que existían criterios de selección para el ingreso a dicha política pero pretendía ser una política que equiparara el acceso a la educación en los sectores más vulnerables de la sociedad.

En la actualidad, el diseño vigente de esta política podría considerarse que está atravesado por la lógica meritocrática, en el que se recompensa al que se esfuerza más, lo cual queda reflejado en las distintas modificaciones que se han impulsado recientemente como los montos percibidos, el establecimiento de retenciones mensuales y los controles académicos diferentes según el tipo de educación recibida.

## Consideraciones finales

Teniendo en cuenta, los aportes de Puiggrós (2007) y por Garcés (2017), puede considerarse que durante la década de los '90 se asistió una etapa en el que el ámbito de educación sufrió varios ajustes, producto de la implementación de políticas de corte neoliberal. Luego del cambio de gobierno nacional en el año 2003 hasta el 2015 se montó un proceso de recuperación del Estado Nacional (Garcés, 2017), en el que se pudo visualizar una serie de políticas educativas que buscaban el efectivo ejercicio del derecho a la educación en diversos niveles por parte de distintos sectores poblacionales excluidos anteriormente, promoviendo fundamentalmente procesos de inclusión educativa.

Actualmente, se puede considerar que muchas de las medidas impulsadas en el ámbito educativo en los '90, analizadas por Puiggrós, se están implementando nuevamente; existe un fuerte desfinanciamiento de distintas políticas educativas, desaparecen o se reforman políticas socio-educativas y las políticas de transferencias de ingresos se reestructuran asemejándose a un sistema de becas, en las cuales priman las lógicas meritocráticas y mercantilistas.

Ambas políticas de transferencias de ingresos analizadas precedentemente, por el tipo de condicionalidades requeridas, guardan una estrecha vinculación con dos derechos sumamente importantes: salud y educación. Se debe tener en cuenta que tanto la A.U.H. como el PROG.R.ES.AR. no son políticas educativas; pero al supeditar su percibimiento al cumplimiento de una condicionalidad educativa, es esperable algún impacto en el ejercicio del derecho a la educación de sus destinatarias/os y por ende, en el desarrollo de los procesos de inclusión educativa. Del mismo modo, puede considerarse

4. “Macri ajusta la educación” Artículo de Página 12, publicado el día 29/06/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/46930-macri-ajusta-la-educacion>; “Sin lugar al Progreso: Dan de baja los subsidios de los estudiantes”. Artículo InfoBaires24, publicado el día 13/06/2016. Disponible en: <http://www.infobaires24.com.ar/dan-baja-cientos-estudiantes-del-plan-progresar/> y “Anses dio de baja a 94 mil alumnos del Plan Progresar porque este año dejaron de estudiar”. Artículo de Clarín, publicado el día 27/06/2017. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/anses-dio-baja-94-mil-alumnos-plan-progresar-ano-dejaron-estudiar\\_0\\_SJfG6UINb.html](https://www.clarin.com/sociedad/anses-dio-baja-94-mil-alumnos-plan-progresar-ano-dejaron-estudiar_0_SJfG6UINb.html)

que los cambios impulsados recientemente en ambas políticas sociales, pero particularmente en el PROGRESAR, se deben entender en un contexto más amplio que tiene que ver con la relación Estado/ Sociedad, el papel estatal en las políticas educativas y en las políticas sociales, no solamente en la actualidad sino cómo históricamente el Estado ha incidido en los procesos de formulación e implementación de las políticas educativas y en los sistemas educativos en Argentina y en el contexto latinoamericano.

En tal sentido, resulta significativo tomar los aportes de Carnoy citado por Garcés (2007), quien afirma "que durante los últimos dos siglos la educación ha constituido, en todo occidente, un fenómeno estatal, por lo que resulta insoslayable al momento de iniciar cualquier estudio sobre los sistemas de educación, el análisis del Estado, en términos de Teorías del Estado. La afirmación resulta absolutamente razonable, sobre todo

cuando atendemos a nuestra historia, y sus palmarias demostraciones de cómo y de qué manera la educación constituyó un elemento inherente al propio Estado y a la conformación de los Estados-Nación" (Garcés, 2007, p.11)

Finalmente, se concuerda con lo planteado por Garcés (2017) sobre la necesidad de generar teoría o una "teoría crítica" en palabras de Boaventura De Sousa Santos (1998), que sean capaces de dar cuenta de las nuevas condiciones de la relación Estado/Sociedad y "(...) del desarrollo de praxis políticas que inscriban a los sujetos sociales en la configuración/reconfiguración de tal relación desde una perspectiva emancipatoria, que arraigando en las mejores experiencias históricas, constituya la superación de momentos históricos en que el Estado pareció estar más al servicio del capital, de la dominación y del poder, que de la formación y conformación de sujetos activos y emancipados" (Garcés, 2017, p.168)

## Bibliografía

- Andrenacci, L. y F. Repetto (2006) *Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía*, en MOLINA, C. G. (editor) *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*, pp. 83-111. Washington: Editorial BID-Planeta.
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2019), *Panorama Social de América Latina*, 2018. LC/PUB.2019/3-P, Santiago. Disponible en: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf).
- De Souza Santos, B. (1998) *Por qué es tan difícil construir una teoría crítica*. En: *Crítica de la razón indolente*. Ed. Descleé de Brouwer, España.
- Feijoo, M. y M. Poggi (2014) *Educación y Políticas Sociales: Sinergias para la inclusión*. Instituto de Planeamiento de Educación IPE-Unesco. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Garces, L. (Comp. y Dir.) (2007) *¿De la escuela al trabajo?* Ed. El Signo, Buenos Aires.
- Garces, L. (2017) *La educación después del Estado Nación*. Ed. Colihue, Buenos Aires.
- Peña, N. (2016) Evaluación de impacto de PROG.RES.AR. sobre la educación superior argentina (Trabajo de investigación) Recuperado de: [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/8362/nancy-pea.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8362/nancy-pea.pdf). Consulta 02 de mayo del 2019.
- Poggi, M. (2014) *La educación en América Latina*. Logros y desafíos pendientes. Documento base para el X Foro Latinoamericano de Educación.
- Puiggrós, A. (2007) *Crónica de la educación en Latinoamérica*. Cuadernos de pedagogía N° 286. Buenos Aires.
- Rivas, N.; A. Luna Pinto; M. B. Rivas y M. P. Cisneros (2016) *La Asignación Universal por Hijo (AUH) como derecho: debates en torno a la seguridad e inclusión social*. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011) Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género *¿Por dónde anda América Latina?*, CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo 109. [En línea]. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf). Consulta 10 de septiembre de 2016.
- Tenti Fanfani, E. (2007) *Dimensiones de la exclusión educativa y las políticas de inclusión*. Borrador para la discusión. [En línea]. Disponible en: [http://www.ibe.unesco.org/Spanish/cops/workshops/Argentina/Inclusion\\_exclusion\\_SPA.pdf](http://www.ibe.unesco.org/Spanish/cops/workshops/Argentina/Inclusion_exclusion_SPA.pdf). Consulta 15 de diciembre de 2016.
- Villarán, V. (2010) *Desigualdades Educativas en el Perú*. Investigación de la Serie: Ensayos e Investigaciones del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), Bs. As.- N° 1 *Desigualdades Educativas en América Latina*. 1ª edición, Buenos Aires.

### Fuentes documentales

Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN)

Ley Nacional 26.061: Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ley Nacional 26.206: Educación Nacional.

Ley N° 26.075: Ley de Financiamiento Educativo.

Decreto N° 1.602/09 (2009): Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Decreto N° 84/14 (2014): Programa Respaldo a Estudiantes de Argentina.

Decreto N° 90/18 (2018): Programa Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) Transferencia. Decreto N° 84/2014. Modificación.

### Sitios web consultados

Sitio web oficial de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): <https://www.anses.gob.ar>.

“Macri ajusta la educación” Artículo de Página 12, publicado el día 29/06/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/46930-macri-ajusta-la-educacion>.

“Sin lugar al Progreso: Dan de baja los subsidios de los estudiantes”. Artículo InfoBaires24, publicado el día 13/06/2016. Disponible en: <http://www.infobaires24.com.ar/dan-baja-cientos-estudiantes-del-plan-progresar/>.

“Anses dio de baja a 94 mil alumnos del Plan Progresar porque este año dejaron de estudiar”. Artículo de Clarín, publicado el día 27/06/2017. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/anses-dio-baja-94-mil-alumnos-plan-progresar-ano-dejaron-estudiar\\_0\\_SJfG6UINb.html](https://www.clarin.com/sociedad/anses-dio-baja-94-mil-alumnos-plan-progresar-ano-dejaron-estudiar_0_SJfG6UINb.html).

