

**VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores**  
**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**Universidad de Buenos Aires**  
**4, 5 y 6 de Noviembre de 2015**

**Artazo Gabriela Cristina**

CONICET-Universidad Nacional de Villa María // Master en curso y becaria doctoral CONICET

[artazo2011@hotmail.com.ar](mailto:artazo2011@hotmail.com.ar)

Eje 11. Estado, instituciones y políticas públicas

**Programa PROGRESAR y su incidencia en las estrategias de reproducción social de jóvenes  
en situación de vulnerabilidad**

**Palabras clave:** Política Social, reproducción social, jóvenes, política educativa.

**Introducción**

Lo que me propongo indagar en la presente exposición son aspectos teóricos del PROGRAMA PROGRESAR Y SU INCIDENCIA EN LAS ESTRATEGIAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD de la localidad de Villa María- Córdoba. Interesa estudiar particularmente si a partir de esta nueva estructuración objetiva del sistema de seguridad social argentino, que mediante transferencias estatales secundarias<sup>1</sup> reconoce derechos y redistribuye materialmente sus ingresos para la efectivización de estos, hay algún tipo de incidencia en la reproducción social de los agentes que son beneficiarios directos de estas políticas, en este caso las que se derivan del Programa PROGRESAR. El abordaje metodológico de investigación es de tipo cualitativo-explorativo y el marco teórico epistemológico es de tipo constructivista, siendo además este un plan de trabajo doctoral en curso perteneciente al CONICET con sede trabajo en la

---

<sup>1</sup> Si bien el presente plan de trabajo no se centra en el análisis de la política pública aunque sí en el impacto, creo pertinente realizar una salvedad conceptual en lo que respecta a las Políticas Públicas Estatales denominadas genéricamente en el plan de trabajo como transferencia secundaria del ingreso. (Alvarado 2011: REVII SE, p 11) *Una política pública comprende tres dimensiones la dimensión política, que es la toma de posición por parte del Estado frente al tema; la dimensión jurídica normativa, que le otorga legalidad a cada una de las acciones propuestas por el Estado; y la dimensión técnica – administrativa encargada de la implementación, ejecución y evaluación de la política.*

Universidad Nacional de Villa María. En este primer avance me ocuparé básicamente de tres aspectos centrales: los antecedentes del programa Progresar, la estructura estatal y las políticas educativas en comparación histórica-exploradas desde la categoría de social de acumulación-arribando a algunas consideraciones preliminares sobre el foco de las investigaciones académicas que versan sobre políticas sociales o términos genéricos políticas públicas.

La presente ponencia es parte de un proyecto de investigación de corte cualitativo que estoy llevando a cabo en el marco de la beca doctoral otorgada por el CONICET. Dicha investigación se propone indagar sobre el Programa PROGRESAR<sup>2</sup>, explorando por un lado la incidencia en las estrategias de reproducción social, a partir de las percepciones de los jóvenes insertos en unidades educativas formales pertenecientes a la localidad de Villa María<sup>3</sup>, reconstruyendo a su vez la percepción de los fundamentos e implementación del programa por parte de los adultos referentes en dichas instituciones, indagando así la incidencia en el proceso educativo formal de los jóvenes.

En esta primera etapa me centraré en desarrollar aproximaciones teóricas sobre algunos conceptos claves que darán cuenta de una perspectiva epistémica, es decir un posicionamiento desde el cual se construye el objeto de estudio. En este primer avance me ocuparé básicamente de tres aspectos centrales los antecedentes del programa Progresar, sobre la estructura estatal y las políticas educativas en comparación histórica, arribando a algunas consideraciones preliminares sobre el foco de las investigaciones académicas acerca de políticas sociales.

### **Antecedentes**

A comienzos del 2014, a través del Decreto del PEN N°84 se creó el **PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS (PROGRESAR)**. El diseño e implementación de este programa se produce en el marco de una serie de medidas orientadas a la protección integral de los grupos vulnerables, mediante un proceso de inclusión y redistribución del ingreso del país. Los fundamentos del PROGRESAR que se plasman en el texto de su decreto de creación, son atender *“la problemática juvenil, la cual tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el*

---

<sup>2</sup> En marzo del 2015 la Presidenta **Cristina Fernández** informó que el Programa **PROGRESAR** incrementará su valor en un 50%, por lo cual pasará de \$600 a \$900 mensuales a partir de abril del corriente año, además, aumentó el ingreso tope del titular y su familia para acceder al derecho, el cual variará de \$4716 (un salario mínimo, vital y móvil) a \$14.148 (**salarios mínimos**). Asimismo, se reconocerá como grupo familiar autónomo a los/as jóvenes con hijos y a aquellos que trabajen en casas particulares ya que, de esta manera, se les facilitará el acceso.

<sup>3</sup> La unidad de análisis se centrará en jóvenes que residan en Villa María o bien sean estudiantes de sedes educativas FORMALES de esta misma ciudad.

*acompañamiento en una inserción laboral de calidad*” (Decreto 84/2014). A su vez, el decreto establece que el Programa atenderá a la franja etárea de jóvenes entre 18 y 24 años, dentro de lo que el Estado Nacional denomina grupos vulnerables<sup>4</sup>, promoviendo mediante la percepción de una beca la finalización de la escolaridad obligatoria, o bien la continuidad dentro del Sistema de Educación Superior o en oficios calificados. Cabe destacar que la permanencia en el Programa exige dos contraprestaciones obligatorias: la regularidad de la asistencia en la escolaridad y el control sanitario de los jóvenes. La norma explicita que la exigencia de estas contraprestaciones tienen “*el propósito de mejorar las condiciones de vida y avanzar en la inclusión social de los grupos más vulnerables, permitiendo el desarrollo integral y sostenido de la persona*” (Decreto 84/2014).

El programa se enmarca en un conjunto de medidas implementadas desde el año 2003, que han re-actualizado el viejo paradigma de intervencionismo estatal, teniendo un fuerte protagonismo en la política económica, amplificándolo con una intensificación de la cobertura de derechos sociales. Esta transformación paulatina que tuvo como escenario histórico la última década, ha re-avivado el debate en torno al rol de Estado y su responsabilidad como garante de derechos sociales, (Claus Offe, 1988: 135) “*el Estado de Bienestar ha servido como fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas*”. Esto sin embargo ha generado debates en torno a sus condiciones de producción, sus efectos económicos y sociales y sus implicancias políticas y culturales, en el caso en estudio el PROGRESAR, surgieron controversias varias en torno a sus fundamentos, como así también en diversos aspectos de su implementación concreta.

Sostengo que es fundamental desarrollar investigaciones científicas que aborden programas tales como el PROGRESAR que, aunque reciente en su diseño e implementación, presenta una serie de aspectos innovadores de la Política Social del Estado de Bienestar, que es necesario investigar como aporte epistemológico y político a la necesaria exigibilidad de derechos sociales.

En este marco, el presente estudio se propone indagar sobre la incidencia del PROGRAMA PROGRESAR en los procesos de reproducción social de los jóvenes en situación de vulnerabilidad, Bourdieu (1993) define a las estrategias de reproducción social como aquel conjunto de prácticas fenomenológicamente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos y las familias tienden de manera consciente o inconsciente a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente, a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase. Suponiendo que el mundo social según Bourdieu (1993), posee estructuras objetivas y estructuras subjetivas dispuestas por sus agentes y está continuamente mantenido y sostenido por acciones de construcción y de

---

<sup>4</sup> Grupos Vulnerables de acuerdo a la definición del Decreto 84/2014: “Presentan características de desempleo, informalidad o formalidad laboral o sean titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o del régimen de trabajadores de casas particulares, en la medida que los ingresos propios o del grupo familiar no superen el monto establecido para el Salario Mínimo, Vital y Móvil”.

reconstrucción de las estructuras, que en principio dependen de la posición ocupada en las estructuras por las acciones que estos llevan a cabo. Interesa estudiar particularmente si a partir de esta nueva estructuración objetiva del sistema de seguridad social argentino, que mediante transferencias estatales secundarias<sup>5</sup> reconoce derechos y redistribuye materialmente sus ingresos para la efectivización de estos, hay algún tipo de incidencia en la reproducción social de los agentes que son beneficiarios directos de estas políticas, en este caso las que se derivan del Programa PROGRESAR.

Asumiendo que existen coacciones estructurales que pesan sobre los agentes tendientes a perpetuar su posición de dominado/excluido y que las constricciones en las cuales se desarrolla el agente, se inscriben en el capital disponible por él, ya sea para perpetuar o transformar su posición social, es que interesa conocer si el alcance de estas políticas tienen un impacto en la apropiación de capital cultural y educativo, propiciando una modificación/ruptura en las estrategias de la reproducción social. El interés situado en el capital educativo y cultural se debe a que el objetivo del programa PROGRESAR es principalmente inscribir institucionalmente a jóvenes excluidos en el sistema educativo formal y favorecer la inclusión laboral desde la lógica del empleo calificado. En suma, el interrogante que aquí presento es si esta modificación en la política de seguridad social estatal, que se define como progresiva, universal e inclusiva, incide en las percepciones del mundo de los agentes beneficiarios del PROGRESAR y si ellas pueden influir en las prácticas de reproducción social de los jóvenes.

El problema es abordado a partir de la categoría de percepción. Se puede definir que (Bourdieu, 1988) las necesidades culturales son el resultado de la crianza y la educación, siendo la apropiación del mundo cultural configurada a partir de la posición social ocupada en la estructura social objetiva, le precede a esta posibilidad de apropiación, la aprehensión que desarrolla el agente de un código de consumo, el cual es un lente de percepción constituido por instrucciones adecuadas a adoptar, tal o cual disposición frente a los bienes culturales y educativos que presentan en el mundo social. Los interrogantes que se derivan del problema son entonces ¿Cómo transcribirá su código de consumo esta nueva posición de incluido en el sistema formal?, ¿Existe una problematización de los esquemas de percepción apropiados por los agentes a lo largo de su vida? ¿Qué características asume el consumo de estos bienes culturales y escolares por parte de los jóvenes beneficiarios? ¿Cómo interpretan su inclusión los referentes adultos de estas instituciones educativas? ¿Se observan desfasajes en las percepciones de jóvenes (agentes) con una trayectoria escolar lineal-

---

<sup>5</sup> Si bien el presente plan de trabajo no se centra en el análisis de la política pública aunque sí en el impacto, creo pertinente realizar una salvedad conceptual en lo que respecta a las Políticas Públicas Estatales denominadas genéricamente en el plan de trabajo como transferencia secundaria del ingreso. (Alvarado, 2011:11) “Una política pública comprende tres dimensiones la dimensión política, que es la toma de posición por parte del Estado frente al tema; la dimensión jurídica normativa, que le otorga legalidad a cada una de las acciones propuestas por el Estado; y la dimensión técnica – administrativa encargada de la implementación, ejecución y evaluación de la política”.

continúa y los jóvenes que se incorporan recientemente con el PROGRAMA PROGRESAR?

El proyecto se ubica dentro de una nueva línea investigativa que se ha estado ocupando de diferentes aspectos de la actual política pública, como por ejemplo el trabajo del equipo dirigido por la investigadora Nora Aquin, que se ha ocupado fundamentalmente de la asignación universal por hijo estudiando la incidencia en la esfera doméstica y territorial de las familias beneficiarias y en sus respectivas estrategias de reproducción cotidiana de la existencia. Así mismo, con anterioridad el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires realizaron conjuntamente una evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, “una mirada de los participantes” siendo este uno de los pocos estudios que hace foco en el sujeto beneficiario y no en el diseño de la política pública en sí. Por otro lado encontramos algunos informes finales de investigación tal como “Estado y kirchnerismo: ¿el retorno del “intervencionismo estatal”?” desarrollado por M. Inés Lucero Belgrano, el cual pretende ser un aporte al conocimiento del Estado Argentino en la última década, puntualmente desde el año 2003 hasta la actualidad, desarrolla un recorrido de las principales políticas, centrándose en el análisis de los modos de intervención estatal. También dentro de las investigaciones que desarrolla la Universidad de Villa María se encuentra el trabajo de investigación de M. Susana Bonetto, quien aborda las nuevas articulaciones Estado, Democracia y Ciudadanía en Latinoamérica: la democracia argentina post.-crisis neoliberal, que es una continuación de la línea de trabajos compilados en el libro titulado “Política y Desborde” que intenta reflexionar sobre las transformaciones configuradas en la democracia argentina a partir de los gobiernos kirchneristas. También interesa citar como antecedentes a las investigaciones desarrolladas por Paula Pavcovich quien se ha centrado particularmente en las estrategias de reproducción social de los sectores populares, poniendo el foco no desde la carencia, sino desde los recursos que los sectores populares tienen para desplegar sus estrategias cotidianas, las dos investigaciones que lleva a cabo son “Prácticas de clases populares en contextos de pobreza” y “Estrategias de reproducción social y experiencias político-pedagógicas en sectores populares”, ambas dirigidas por ella. Siguiendo la misma línea investigativa quisiera citar, por último, las investigaciones desarrolladas durante más de diez años por Alicia Gutiérrez, quien ha indagado sobre las condiciones concretas de vida y las estrategias de reproducción social que desarrollan los agentes denominados “pobres”, intentando poner el foco en los recursos y potencialidades de estos sectores y no sobre las privaciones de estos, analizando la movilización de distintos capitales puesto en juego en estrategias de reproducción social que apunten a resistir la pobreza o bien acceder a mejores posiciones, resultado de este trabajo académico es su libro “Pobre, como siempre- Estrategias de reproducción social en la pobreza”.

Como puede advertirse, una primera línea de antecedentes de este proyecto avanza en la caracterización y análisis de las políticas sociales de la última década en nuestro país, sin embargo

sus perspectivas se centran en otros contextos regionales, o enfocan solo el punto de vista estatal sin considerar las percepciones de los agentes implicados o bien evaluando la “mirada de los participantes” pero no analizando la incidencia en los procesos de reproducción social de los agentes involucrados. Por otro lado, otra línea de estudios aborda la reproducción social de agentes en contextos de pobreza, sin considerar específicamente la incidencia de los Programas Sociales (como el PROGRESAR) en las estrategias que los agentes despliegan. En ese sentido, el presente plan de trabajo, pretende recuperar aportes de ambas líneas de investigación en relación a los “agentes” objeto del Programa PROGRESAR; considerando por un lado la percepción de estos, como así también las prácticas sociales que se desarrollan a partir de su inserción en el programa.

### **Acerca de la Estructura Estatal: Una aproximación**

Nuestra historia Argentina sobre todo la de los últimos 40 años ha estado signada por la implementación del modelo neoliberal (y sus resistencias) al continente sudamericano, dicha llegada no fue casual ni consensuada, sino que ha estado marcada por procesos políticos-algunos del orden del terror como lo fue la dictadura de 1976. Durante la dictadura militar se impuso mediante el uso sistemático de la fuerza las primeras bases de sustentación del modelo de apertura y des-regulación del Estado, promoviendo un tipo de economía financiera<sup>6</sup> en donde se liberalizó el mercado interno a la competencia exterior, se redujeron los aranceles de importación, esto se desarrolló en el marco del atraso cambiario en donde los productos importados bajaban de precio y el consumo interno se volcó masivamente a estos en detrimento de los productos de industria nacional. Se implementó una reforma financiera que autorizó el funcionamiento de nuevos bancos e instituciones crediticias. Esta medida se dio en un contexto mundial de gran abundancia de capitales líquidos en manos de los principales bancos estadounidenses y europeos. Una parte sustancial de esos capitales comenzó a ser prestada a los países periféricos, entre los que tuvieron un papel de gran importancia los de América Latina, y, en particular, la Argentina. A partir de esto se sentaron las bases de implementación para la posterior reforma alcanzada en los 90 ' a través del denominado Consenso de Washington que establecía en una suerte de decálogo que abandonaba las ideas de intervención y protección social del Estado:

1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos.
2. Reorientar el gasto gubernamental.

---

<sup>6</sup> Dentro de las ciencias económicas existen dos conceptos generales sobre la economía que produce renta al interior del país , es decir conforma el PBI, y son la economía financiera y la economía productiva, la economía financiera está ligada a la circulación de grande flujos de capitales, que dependiendo de cómo circule ya sea en forma de empréstito o deposito produce renta pero a partir de intereses y de las cotizaciones de valores en la bolsa y en contraposición la economía productiva desarrolla sectores estratégicos de la economía produciendo servicios y puestos de trabajo.

3. Reforma fiscal o tributaria.
4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado.
5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado
6. Comercio libre entre naciones.
7. Apertura de inversiones extranjeras directas
8. Privatización de empresas públicas
9. Desregulación de los mercados
10. Seguridad de los Derechos de Propiedad.

Si bien es abundante la literatura política de los últimos 10 años en relación al proceso y efecto neoliberal en la región, creo importante recordar aunque no sea más que brevemente el proceso político histórico y social que se vivió desde el año 76' hasta finalizada la década de los 90', debido a que esto ha sido parte de la configuración de la experiencia política de los agentes sociales contemporáneos. Experiencia que desembocó en el nuevo modelo estatal promulgado post crisis del 2001 y desde el año 2003 ha re-configurado desde una mirada centralmente política el viejo Estado de Bienestar.

*“La primera década del siglo XXI, adquirió en nuestro país y la región en general, un juego pendular que se inició con una profunda crisis económica y política, pero finalizó de un modo que el conjunto de los actores sociales no se imaginó en los días más difíciles. En efecto, luego de un período caracterizado por la inestabilidad política, de la mano de recetas de ajuste fiscal que parecían no tener fin, la década ya concluida logró reposicionar a la política, como la arena propia del debate y el espacio capaz de orientar al conjunto de la sociedad. No se ausentaron los conflictos, sino que estos se desplazaron notablemente de una lógica de libre competencia, de competencia en términos de mercado, a la centralidad estatal como actor clave en el complejo entramado económico y social, dotado de mayores niveles de autonomía frente a la resolución de aquellos (De Piero Sergio, 2011: 170)”*.

Durante los 90' el Estado no sólo había perdido su centralidad en la vida societal sin poseer una misión política, en otros términos sin proyecto político o más bien librado a las indicaciones de los fondos monetarios crediticios sino que además había enajenado sus capacidades técnico-administrativa a entes privados o bien al denominado tercer sector en cuanto a políticas sociales se tratara, este doble desgaste del Estado configuró durante esos años subjetividades cortoplacistas, sin proyección futura y la filosofía del día a día de la gran mayoría de las unidades domésticas y

agentes en general. Aquellas viejas promesas del mundo moderno y occidental se fueron desvaneciendo y los agentes tuvieron que optar por retomar viejos instrumentos de reproducción social para la sobrevivencia o bien incluir otros instrumentos de reproducción que se encontraban en conflicto con la norma jurídica, esto se evidenció sobre todo en las franjas que autores denominan como infancia, adolescencia y juventud.

También durante la llamada década neoliberal, caracterizada por la no intervención del Estado, trajo consigo un cúmulo de “valores sociales” ligados a los nuevos esquemas productivos mundiales, dichos valores proponían el pensamiento único y la globalización cultural, vinculando a esta a patrones de consumo – soy lo que puedo consumir - estos esquemas perceptivos del mundo fueron generando un doble juego: en donde los accesos a los consumos se encontraban obstaculizados por exclusiones sociales varias de orden estructural en concordancia con complejos mecanismos de distinción y diferenciación, que plantean estilos y formas de vida diferenciadas pero a su vez una falsa esperanza fundamentada en la igualdad de los estímulos consumistas pero desigual en términos de acceso.

A partir de la nueva centralidad del Estado lo que me interesa destacar en la presente exposición son algunos debates en torno al diseño, formulación e implementación de políticas sociales, encuadradas en el sistema de protección social, específicamente políticas educativas en donde se encontraría mi objeto de estudio el Programa PROGRESAR.

Numerosas producciones teóricas plantean (Beccerra, N., Bertotto, N., Gaviglio, A. y Tomatis, K. : 2012) que a partir del colapso económico de los años 2001-2002-anteriormente mencionados- se configura el fin de un régimen social de acumulación financiera<sup>7</sup> para dar comienzo a un periodo de transición donde convergen nuevos fenómenos económicos, políticos y sociales. Entendiendo a su vez que ante un cambio en el régimen de acumulación se reestructura la relación economía-Estado-sociedad civil (Jessop: 2008).

Partí por tomar el concepto de Régimen Social de Acumulación (RSA) (Becerra,N. et. al.: 2012) debido a que es un instrumento analítico que permite estudiar en el mediano o largo plazo los diferentes aspectos estructurales a partir de la regularidad de las variables económicas de mayor importancia relativa, en conjunto con las luchas políticas y sociales que conforman la estructura económico-social, entendiendo a esta última desde la propia dinámica de la forma de Estado y las luchas entre los bloques de poder que inciden en el proceso de acumulación de capital.

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Eduardo Duhalde fue devaluar el peso argentino y así se le puso fin a más de 10 años de convertibilidad económica a partir de esto se

---

<sup>7</sup> (Becerra,N. et. al.: 2012) El régimen de acumulación por valorización financiera, según el autor, tiene fecha de nacimiento con la irrupción de la dictadura militar en marzo de 1976 con políticas monetaristas que transforman la estructura económica y social. La valorización financiera del capital es el “eje ordenador en las relaciones económicas” (Basualdo, 2006) con el sector financiero como el articulador y asignador del excedente y permeando el comportamiento de las grandes firmas económicas que desarrollaron una diversidad de estrategias de acumulación no precisamente asentadas en la economía real.



estructuró el fin del régimen de acumulación financiera y se dio inicio a un complejo período de transición hacia un RSA productivo y/o de producción proponiendo un cambio de eje hacia la economía real con la reactivación de la producción de bienes industriales para la demanda interna. Entre las principales políticas (Becerra, N. et. al.: 2012) de este último periodo podemos mencionar: la renegociación de la deuda externa, el desendeudamiento con el FMI, la re-estatización del sistema previsional, una política de ingreso hacia los sectores desocupados y trabajadores no registrados por ampliación del régimen de asignaciones familiares, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, la re-estatización del 51% de YPF definiendo una nueva política hidrocarburífera, PROGRESAR y ampliación del porcentaje de PBI destinado a educación, en el área judicial, destacando las relacionadas a la violación de los derechos humanos en la última dictadura militar y a la Corte Suprema de Justicia, y también políticas en relación a lo institucional.

### **Políticas Educativas en comparación histórica**

Ahora bien centrándome específicamente en el campo de las políticas educativas y debido a la gran cantidad de desarrollo teórico que ha habido en torno a esta, a continuación expondré un cuadro las políticas educativas y su correlato con un RSA diferenciado en dos periodos 1990-2002 y 2003-2014.

1990-2002 RSA Capitalismo Neoliberal (Financiero) (Feldfeber, M. y Gluz, N.,2011)	2003-2014 RSA Capitalismo Productivo (Feldfeber, M. y Gluz, N.,2011)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Proceso de Transformación Educativa”</li> <li>• Autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos.</li> <li>• Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario (n. 24.049, sancionada en 1991 y promulgada en 1992).</li> <li>• la Ley Federal de Educación (LFE ) (n. 24.195, 1993). Abarcó a todo el sistema educativo y extendió la obligatoriedad escolar a 10 años, estableció contenidos básicos y comunes, un sistema Nacional de Evaluación de la Calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (n. 25.864, año 2003). Fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país y contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional</li> <li>• Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (n. 25.919, año 2004). Otorga aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes</li> <li>• Ley de Educación Técnico Profesional (n. 26.058, año 2005).</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto Federal educativo (suscripto en 1994 y convertido en Ley n. 24.856 en 1997) como herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos para la implementación de la LFE.</li> <li>• Ley de Educación Superior (n. 24.521, 1995) que plasma un modelo de estado evaluador asociado a la lógica de mercado. Se establecieron mecanismos de acreditación y evaluación de las instituciones de educación superior</li> <li>• Reforma Constitucional de 1994, la cláusula acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo que debe sancionar el Congreso que incluye juntos los principios de gratuidad y equidad<sup>8</sup> (art. 75, inc. 19)</li> </ul>	<p>Regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario y la Formación Profesional, aspecto relegado en la LFE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Financiamiento Educativo (n. 26.075, año 2005). Estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el en función de objetivos establecidos como destino de las inversiones.</li> <li>• Ley Nacional de Educación Sexual Integral (n. 26.150, año 2006). Establece que todos los estudiantes “tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal”</li> <li>• Ley de Educación Nacional (n. 26.206, año 2006). La derogación de la LFE y su sustitución por una nueva Ley de Educación Nacional constituyó un acto simbólico de cambio en el campo educativo del quiebre del consenso reformista de los '90.</li> <li>• LEN creó el Instituto Nacional de Formación Docente</li> <li>• Se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.</li> <li>• En el 2008 se sancionó la Ley n. 26.241</li> </ul>
---	--

<sup>8</sup> (Feldfeber, M. et. al: 2011) En Argentina la introducción del concepto de Equidad como principio filosófico orientador de las políticas estuvo caracterizada por un contexto de polémica (Feijó, 2002). Mientras para algunos refuerza las nociones de gratuidad e igualdad, para otros las relativiza.

que transformó en política de Estado el Programa de repatriación y vinculación con científicos argentinos que residen en el exterior (Raíces).

- En mayo del 2009 el aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria
- 2009 se creó el programa “Conectar Igualdad”.
- En el año 2010 se creó el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria.

En un análisis comparativo en un primer acercamiento general, y haciendo la salvedad de que los marcos jurídicos nacionales no agotan en forma exclusiva una lectura estructural de la política educativa, puede afirmarse que las diferencias entre un régimen de acumulación y otro, plantean un correlato necesario con las reformas educativas desarrolladas en ambos periodos. Como he descrito en la primera parte de la exposición, los años 90' propiciaron un modelo estatal de desregulación y de descentralización, trocando el lenguaje de las políticas sociales -en esta caso las educativas- en donde el derecho a la educación y su exigibilidad en términos de la reproducción social de los agentes paso a ser un bien intercambiable como lo son los bienes que se comercializan; se sustituyó la palabra ciudadano por usuario y se reemplazó la inclusión e igualdad por términos como la equidad y la eficiencia. El RSA neoliberal de los 90' se propuso mediante un diagrama “modernizador” reformar las principales aristas del campo educativo formulando modificaciones en términos presupuestarios, de cobertura y formación educativa, se establecieron mecanismos de descentralización que intercambiaron la dependencia presupuestaria nacional por las provinciales y /municipales, sumado a la baja del porcentaje de inversión del PBI total hacia el área de educación. Esto produjo numerosos ajustes salariales-en las provincias que no podían hacer frente a los salarios docentes y otros elementos- junto a recortes de insumos básicos tanto alimenticios como didácticos. El intento de ampliar la obligatoriedad escolar a partir de la sanción de la LFE que la establecía para los diez primeros años de escolaridad (Nivel Inicial y Educación General Básica) enfrentó por un lado un escenario político complejo para su implementación (con un sistema educativo fragmentado en unidades provinciales cada vez más autónomas) y a la vez de alta complejidad social, debido a la creciente pauperización y desocupación de muchas unidades domésticas que priorizaron estrategias de reproducción social que incluían a todos los miembros de las unidades y en muchos casos niños, niñas, adolescentes y jóvenes se volcaron a trabajar junto a sus familias para paliar la situación de crisis. El desfinanciamiento educativo y la liberalización de la economía argentina produjo nuevos

mecanismos de distinción en términos de elitizar la educación -especialmente en el nivel superior- la cual debido al contexto de creciente pobreza y a la sanción de la Ley de Educación Superior del año 1995, se aranceló y estableció el examen de ingreso a las facultades, los planes de estudios de las altas casas de estudios pasaron a ser auditados por CONEAU y fondos crediticios internacionales, modificando sustancialmente los perfiles profesionales acordes al nuevo RSA neoliberal.

En términos generales el RSA neoliberal en su ideario político propuso políticas sociales estatales de cohorte residual y focalizado, conceptualizando a los derechos como bienes y servicios que se producen, que sólo deben ser gratuitos para aquellos que no posean medios propios para proveérselos, se plantearon políticas sociales compensatorias que equilibrarían las desigualdades producidas por la incapacidad de cada agente de alcanzar la curva del derrame<sup>9</sup>. La escuela en su producción y desarrollo histórico ha cumplido un rol integrador de carácter total debido a las pretensiones modernas de educabilidad iniciadas con la constitución del Estado Nación Laico en 1884, en donde se postulaba a la educación como capaz de homogeneizar en términos de “sociabilidad” a los/as futuras ciudadanos/as del país generando un único sentido de Nación, es por esto que su expansión territorial en términos edilicios también fue acompañada por una gran expansión del aparato burocrático configurado en todo el territorio argentino desde una lógica verticalista. El sistema educativo durante el desarrollo de nuestra historia fue absorbiendo en su ideario las diversas disrupciones que se configuraron en el contexto histórico, político y social siendo uno de los arreglos institucionales más afectados por los cambios acontecidos en los RSA, esto sin duda se puede visualizar durante el periodo de 1990 a 2002. El neoliberalismo se consolidó como RSA no sólo a través de las numerosas políticas de desregulación y ajuste estatal, sino que además se arraigó en sólidos cimientos sociales vehiculizados desde instituciones educativas públicas. La pobreza no sólo era no poseer los medios suficientes para la reproducción social de la vida cotidiana sino que además se asociaba a incapacidad intelectual, a analfabetismo, a la deserción escolar, a la delincuencia, a las drogas, a lo marginal. Es así que se comenzaron a complejizar los mecanismos de distinción y enclasmiento social y se generaron asociaciones conceptuales, desde la discursividad institucional como así también metacomunicacional como lo son el caso de los medios masivos de comunicación; que produjeron y reprodujeron la conexión entre pobreza y adjetivaciones peyorativas en binomio que contraponen conceptos, encubriendo así una profunda raíz discriminadora decolonial, en suma un sujeto definido en su condición de pobreza, que además se encontraba en los márgenes del sistema de inclusión debido a su propia incapacidad para adecuarse al mundo globalizado y eficiente. Desde esta lógica dentro del universo simbólico

---

<sup>9</sup> Teoría del derrame, RSA neoliberal está vinculado a una analogía que proponía al crecimiento economía en una suerte de copa acumulativa que eventualmente “derramaría sus beneficios” sobre el resto de la población, proponiendo así una acumulación en sectores que luego volcarán sus riquezas sobre otros.

promulgado por el RSA neoliberal se estipularon una variedad de significantes en clave de imágenes o palabras que abrían una serie de significados negativos de la pobreza y se establecía además que las casuales de dicha situación se encontraban ubicadas en el sujeto mismo de la pobreza, un sujeto incapaz de adaptarse. Debido a esto se proponían desde del Banco Mundial y Fondo Monetario internacional una variedad de programas que en su base conceptual no estaban ligados a la necesaria exigibilidad de derechos sociales, económicos y culturales sino que proponían programas sociales con una fuerte función “educativa “ para ayudar a las poblaciones a adaptarse al nuevo orden mundial”, popularizando la frase tan reificada en nuestro sentido común como lo es “ayudar a pescar y no dar el pescado”. Esto es el corazón mismo de las políticas sociales de focalización de la pobreza, donde además se re-actualiza el viejo paradigma del “pobre merecedor”<sup>10</sup>, estableciendo criterios en términos de características de población a atender y líneas de acción para ocuparse de determinadas problemáticas o expresiones de la cuestión social, todos estos programas establecieron criterios de permanencia o condicionalidades para permanecer en dicho programas.

Ahora bien, desde el año 2003 -como se ha establecido en el cuadro comparativo- se avanzó decididamente hacia una reforma educativa de índole estructural en donde el Estado Nacional Argentino vuelve a tomar un rol protagónico y deroga la ley de Educación Federal y se sanciona la Ley de Educación Nacional, y se estipula un mayor presupuesto para educación, (Feldfeber, M., et. al.:2011), donde las políticas hacia los sectores más vulnerables en el campo escolar expresaron cambios fundamentalmente en los discursos acerca de la relación entre pobreza y educación. El primero de ellos es el desplazamiento de la preocupación por la equidad a una mayor preocupación por la inclusión, la “igualdad” y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal. Se establecieron así becas estudiantiles destinadas a la población no escolarizada para que reingrese al sistema junto con propuestas institucionales de acompañamiento a través del Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes “Volver a estudiar” y “Todos a la escuela”. No obstante, junto con estas nuevas becas se mantuvieron las becas de carácter focalizado y meritocrático, destinadas a un cupo de estudiantes en condición de vulnerabilidad.

Esta característica de las políticas sociales en general se puede sintetizar en un componente dual que combina rasgos de cohorte universalista y garantizador derechos con otro tipo de medidas focalizadas y meritocráticas. En términos salariales desde la promulgación de la Ley de Incentivo Docente y la Ley de Garantía de Salario Docente , sumado a la recuperación de la renta del país y al aumento del porcentaje del PBI destinado a educación, se produce un paulatino pero ascendente aumento salarial, que re-posiciona al trabajador de educación, revalorizando su tarea. Por otro lado y como producto de una economía sostenida desde la producción industrial y de servicios, como así

---

<sup>10</sup> Beneficencia encuadrada en lo que se entendía gerencia social de la pobreza en el RSA neoliberal.

también un fuerte crecimiento de la exportación de oleaginosas, la política económica comenzó a tomar un claro rumbo productivo alejándose del viejo paradigma financiero y de endeudamiento, acompañado esto por la Ley de Educación Técnico Profesional, en la que se revitaliza la formación para el trabajo, este cambio de orientación en la política educativa fue asistida con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente responsable de impulsar políticas de fortalecimiento que articule los niveles nacional, jurisdiccional e institucional. Se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, cuya misión es “orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad de la economía Argentina, bajo el paradigma del conocimiento como eje del desarrollo<sup>11</sup>”.(Feldfeber M., Gluz N.: 2011) En el 2008 se sancionó la Ley n. 26.241 que transformó en política de Estado el Programa de repatriación y vinculación con científicos argentinos que residen en el exterior (Raíces). En mayo del 2009 se aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y se crea el programa “Conectar Igualdad” tendiente a la inclusión digital a través de la entrega de netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial y de Institutos de Formación Docente; junto con el desarrollo de contenidos digitales que se utilicen en propuestas didácticas. En el año 2010 se crea el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, con una inversión de 2.132,7 millones de pesos para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y en nuevos planes curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias pedagógicas de los estudiantes. También dentro del campo educativo se produce una serie de cambios en términos de contenidos que acompañan la nueva mirada del Estado sobre aspectos centrales dentro de la vida social, tal fue el caso de la sanción de la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (n. 26.150, año 2006), en donde se estipula que todos los estudiantes “tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma”, y el establecimiento del día 24 de marzo como —DIA NACIONAL DE LA MEMORIA POR LA VERDAD Y LA JUSTICIA—, entre los feriados nacionales previstos por la Ley N° 21.329.

Este tipo de medidas vehiculizadas por Programas puntuales desarrollados por el Ministerio de Educación de la Nación dotó al sistema educativo de:

- Mayor cobertura en términos de obligatoriedad y accesibilidad mediante becas e incentivos para la re-escolarización.
- Mayor presupuesto en la partida presupuestaria nacional y partidas específicas destinadas a salario, materiales didácticos, servicios tecnológicos.
- En términos de contenido si bien se mantiene una lógica federalista, se establecen

---

<sup>11</sup> Decreto 21/2007.

lineamientos generales curriculares que todas las escuelas.

- Se establecen criterios de inclusión social-pedagógica, tendientes a marcar un encuadre epistemológico analítico sobre los problemas de permanencia y finalización de la escuela de los niños, niñas y jóvenes, que corrió el foco del estudiante carente marginal hacia las condiciones de enseñanza, es decir contextos educativos que incluyan a todos/as bajo la premisa que todos deben aprender<sup>12</sup>.
- Se revitaliza la formación técnica en la educación media, acompañando al desarrollo económico-productivo del país.
- La educación superior también amplió su cobertura en términos de ampliación edilicia, becas, programas de inclusión, tutorías y mayor cantidad de cargos docentes.

### **Consideraciones Finales**

Existe un mentado debate en la actualidad sobre la conceptualización de las “nuevas” políticas públicas- específicamente las de carácter social- en contraposición a las políticas neoliberales desarrolladas en los 90'.

Durante el inicio de la modernidad, sus principales pensadores tales como Kant entre otros, postularon una suerte de esperanza puesta en lo universal-desde una mirada ética y moral- la razón representaba un tipo de concepto sui generis que permitía pensarla como motor de la historia, y que a través de su desarrollo, indefectiblemente progresivo, se llegaría a una estadio único superior de la historia en donde el proyecto moderno emancipador sería una realidad innegable. Tal esperanza quedo inasible, como así lo demostró la historia del mundo mediante dos guerras mundiales, la guerra fría, el hambre mundial, dictaduras militares latinoamericanas, el capitalismo financiero, etc. Pero negar la evolución indeclinable de la razón moderna no implica en suma negar como horizonte posible el proyecto modernizador. En Latinoamérica el proyecto modernizador llego de la mano de economías dependientes con elites gobernantes de cohorte autoritario-conservador, y la modernidad latinoamericana fue tomando su propia forma acorde a la dialéctica histórica de nuestro continente. Se preguntarán que relación conceptual existe entre los ideales kantianos y los renovados debates en torno a las políticas sociales propuesta por los Estados Latinoamericanos que lograron re-configurar un nuevo intervencionismo estatal, la relación radica en que muchas de estas críticas, sobre todos construidas desde ámbitos académicos propugnan una suerte de parámetro ideal de políticas sociales, estableciendo categorías de tipo “universal” que permitan un análisis comparativo entre lo que debería ser y efectivamente es, es por esto que muchas veces se apela a conceptos tales como igualdad, libertad, universalidad, ciudadanía como si efectivamente hubiera una historia con un

---

<sup>12</sup> Programa Integral para la Igualdad Educativa.

centro de desarrollo único y todos los análisis de la realidad deberían establecer cuanto o mucho se alejan las políticas sociales de dichos conceptos, o en qué grado responden a esta suerte de evolución dentro del paradigma moderno, como si acaso en la realidad fáctica algo así existiera. La realidad histórica en su dialéctica material ha sido más que elocuente al demostrar que el modelo europeo de desarrollo social mediante el ingreso a un sistema financiero mundial es incompatible con un modelo universal de protección social. Latinoamérica y específicamente la Argentina luego de la crisis del 2001, supo desarrollar un camino progresivo y no siempre unívoco hacia la recomposición y reconocimiento de derechos históricamente postergados a sectores que pensaron no ser parte del gran desarrollo. Es por esto que las políticas sociales encuadradas en el sistema de seguridad social argentino garantizado por el reparto y aporte solidario de los/las contribuyentes del país, tales como lo son el PROGRESAR y la asignación universal por hijo, significa hoy comenzar a reparar desde la exigibilidad de derechos sociales, culturales y económicos a niños/as, adolescentes y jóvenes promoviendo la re-escolarización, la sanidad y las oportunidades de empleo para todos y todas. Es innegable la dualidad de las políticas sociales, en donde encontramos aún rasgos perennes del modelo neoliberal; se puede analizar que la “condicionalidad” marcada por la contraprestación sanitaria o escolar es una suerte de encubrimiento de ciudadanía de menor intensidad, ya que responde a la lógica de que para “merecer” un beneficio hay que contraprestar una actividad. Pero en el marco de las condiciones de producción del contexto actual las erogaciones que realiza el Estado Argentino para sostener el sistema de seguridad social expresados en políticas como el PROGRESAR O la AUH, termina dando cuenta de un Estado que subsidia derechos para equiparar garantías en términos de acceso a estos derechos. Desde esta posición postulo que analizar y estudiar la incidencia de estos programas significa poder producir conocimiento crítico que establezca puntos de reflexión que aporten a la formulación, diseño e implementación de dichos programas; la reproducción social de los agentes en sus vidas cotidiana posee múltiples aristas en donde se acumulan nuevos capitales y/o se reconvierten otros que estos agentes poseían. Lo que interesa indagar es si esta nueva acumulación y/o reconversión redundan en futuros de felicidad para los que la teoría social se ha encargado de denominar agentes, usuarios, beneficiarios.



## Referencias bibliográficas

- ALVARADO, E. (2011). *Las políticas de empleo orientadas a los jóvenes, en la provincia de San Juan: cambios y continuidades*. REV II SE (Volumen 3/nº3). Pp 9-22. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan. Recuperado de: <http://www.facso.unsj.edu.ar/publicaciones/REVIISE3.pdf>
- AQUIN, N. - Coordinadora- (2014). *Asignación Universal por Hijo ¿Titulares o tutelados?*. Córdoba. Editorial Espacio..
- BELGRANO, I. (Agosto-2012) *Estado y Kirchnerismo ¿el retorno del 'intervencionismo estatal'?*, ponencia presentada en las Terceras Jornadas: Debates Actuales de la Teoría Política Contemporánea, Buenos Aires. Recuperado de: <http://teoriapoliticacontemporanea.blogspot.com.ar/2012/05/estado-y-kirchnerismo-el-retorno-del.html>.
- BONETTO, Ma. S. y MARTINEZ, F.- Compiladoras- (2012). *Desborde y Política- Más allá de una Democracia Liberal*. Córdoba: Editorial POLIEDROS.
- BOURDIEU, P. (1988). *Cosas dichas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- BOURDIEU, P. (1993). *La Miseria del Mundo*. México: Editorial FCE.
- DECRETO 84/2014/*Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)- POLÍTICAS SOCIALES*.
- BECERRA, N., BERTOTTO, N., Gaviglio. A., TOMATIS, K. (2012). *Intervenciones sociales del Estado y Desempleo en la Argentina actual* presentado en el VI Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo. Recuperado de: <http://www.madres.org/documentos/doc20130123162617.pdf>.
- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011). *Las Políticas Educativas en Argentina: Herencias de los 90', contradicciones y tendencias de "nuevo signo"* . Argentina: Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, pp 339-356.  
Recuperado de:<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>
- GUTIÉRREZ, A. (2004). *Pobres, como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- JESSOP, R. (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Editorial: Los libros de la Catalana, Madrid.
- Pavcovich, Paula (coordinadora). (2008). *El barrio. Lo social hecho espacio*. Villa María. UNVM Editorial.

- Pavcovich, Paula. (2005) *.Pobreza urbana y participación: estrategias, redes, experiencias”, X Jornadas Internacionales Interdisciplinarias de la Fundación ICALA: Desarrollo social y equidad. 2, 3 y 4 de noviembre de 2005. Publicado en Desarrollo y Equidad, D. Michelini, J. Wester, A. Chiappe y E. Romero (Eds). Ediciones ICALA, ISBN 987-20969.*

### **Bibliografía consultada**

- ALMADA, J., BECERRA, N. y TOMATIS, K. (2013) *Lecturas sobre el entramado de políticas económicas, sociales y laborales orientadas a la atención del desempleo en la Argentina actual.* Presentada en IV Encuentro Argentino y Latinoamericano de Trabajo Social La Intervención Social en los Nuevos Horizontes Latinoamericanos. Facilitada por autoras en formato digital.
- BECERRA, N. y TOMATIS, K. (2013) *Dos momentos de definiciones en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad.* En compilacion Morón, S y Roitman,S *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos.* Córdoba. 1ra ed. Universitas - Editorial Científica Universitaria.
- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J. C., PASSERON J. C. (1975).*El oficio del sociólogo.* (1ra Ed.)Argentina. Siglo XXI Editores.