

## Políticas de reducción de desigualdades en la Argentina. Una perspectiva multidimensional y de derechos<sup>1</sup>

Steinberg | Fridman | Meschengieser | Lotito\*

RESUMEN: Este artículo propone el análisis del diseño de un conjunto de políticas tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales en Argentina. Se considera que existe una profunda relación entre las condiciones de vida en un contexto territorial particular, el acceso y apropiación a diversos tipos de capitales, y las trayectorias escolares de los niños/as y jóvenes que allí residen. Interesa examinar los modos de intervención estatal desde una perspectiva relacional y multidimensional. A fin de dar cuenta de la territorialización de las desigualdades, se presentan, en primer lugar, los resultados de un ejercicio cuantitativo realizado a nivel jurisdiccional. Luego, se examina el diseño de cinco políticas desde una perspectiva de derechos. El artículo busca contribuir a la discusión sobre el diseño de estas estrategias orientadas a cerrar las brechas de desigualdad en el marco de la coexistencia de contextos sociales y educativos dispares.

*Palabras claves: Desigualdades – políticas – territorio*

ABSTRACT: This article analyses a group of public policies that aim to guarantee the accomplishment of social, economic and cultural rights in Argentina. We consider that, given a particular territorial and political context, there is an in-depth relationship between its life conditions, the access and appropriation of social and cultural capitals, and youth and children's educational outcomes. Our interest is to analyse state interventions that foster equity from a multidimensional and rights perspective. In order to show the territorialization of social and educational inequalities, first we present, a socioeconomic diagnosis of Argentinean provinces. Then, we examine the design of five public policies implemented at a national level. The article aims to contribute to the discussion of public policies design and planning. We encourage the development of a wider framework to think the way in which state interventions, different contexts structure of opportunities and education articulate among themselves.

*Keywords: Inequalities – policies – territory*

## Introducción

La desigualdad social y educativa como problema ha sido puesta en agenda en los últimos diez años, tanto en el ámbito académico como en el de la gestión de las políticas públicas, en parte como consecuencia de la acumulación de evidencia empírica –cuantitativa y cualitativa– que demostró los impactos negativos de los modelos de integración social desplegados desde la década del '70 y profundizados en los años '90, en el marco de una sociedad salarial en crisis, donde el empleo formal ha dejado de ser garante de la integración social de los individuos por la vía de la seguridad social y de la distribución de la riqueza (Castel, 1997).

Tal como señala López (2005) la capacidad integradora del proyecto igualitario promovido desde fines del siglo XIX entró en crisis con la complejización y la fragmentación de las sociedades latinoamericanas durante el siglo XX. La discusión sobre las desigualdades sociales y los crecientes procesos de exclusión social, económica y cultural generaron nuevos debates en torno a las políticas igualitarias sobre las que se construyeron las instituciones sociales en los países occidentales.

En línea con las contribuciones de Fitoussi y Ronsavallon (1996), postulamos que el principio de igualdad que debe orientar a las políticas públicas es aquel que parte del reconocimiento de que los sujetos son desiguales y que jerarquiza sobre qué dimensión se habrá de intervenir para alcanzar ese principio fundamental. En este sentido, privilegiar un tipo de igualdad sólo podrá ser admisible en tanto se oriente a lograr una igualdad fundamental estructurante y organizadora de todas las demás. Este reconocimiento y elección es lo que constituye el principio de equidad, de modo tal que la igualdad se constituye así como una construcción social o proyecto y, por lo tanto, eminentemente política. Esta noción de equidad permitiría legitimar desigualdades en diversas dimensiones de la vida social si ellas resultan en el logro de una igualdad fundamental.

Por su parte, Amartya Sen (2010) señala que es erróneo asociar la equidad con la justa distribución de ciertos “bienes primarios” (materiales y simbólicos) sin considerar las amplias desigualdades en las condiciones de los sujetos para utilizar esos bienes y, eventualmente, mejorar su calidad de vida. El enfoque de las capacidades de Sen se centra entonces en los individuos, observando en qué medida cada uno de ellos puede efectuar libremente sus elecciones acerca de cómo vivir. En línea con el planteo de Merklen (2013) respecto del peso que las políticas e intervenciones públicas y privadas tienen en los procesos de individuación de los sujetos, creemos que es relevante incorporar al análisis de las desigualdades un elemento que Sen no considera específicamente: el hecho de que estas capacidades y oportunidades de los sujetos se desarrollan e inhiben en un contexto político y social específico.

Diversas perspectivas y disciplinas han hecho aportes teóricos significativos para comprender los mecanismos de producción y reproducción de las desigualdades sociales y educativas. La discusión en particular sobre las desigualdades educativas ha sido enriquecida sustancialmente a partir de los aportes de la sociología crítica, considerando la relación existente entre las desigualdades educativas y las dimensiones sociales, económicas, institucionales y políticas (Dubet y Martuccelli, 1998; Bourdieu y Passeron, 1981). Pierre Bourdieu (1971 y 1980) ha hecho contribuciones importantes para comprender el modo en que estas desigualdades se producen y

reproducen, en particular cómo las desigualdades educativas se explican en gran parte por el origen social de los sujetos y su posición en un espacio social dado. La jurisdicción es considerada como un espacio social y político particular en un país federal como Argentina. Entendemos que la heterogeneidad de espacios y formas de socialización que caracterizan actualmente a nuestras sociedades, generan la existencia de nuevos mecanismos de producción y reproducción de desigualdades sociales.

Retomando estos aportes, consideramos que es necesario avanzar en el estudio de las políticas de intervención social para evaluar el modo en que inciden en la construcción o inhibición de las oportunidades de desarrollo individual y colectivo. En este sentido, creemos que las instituciones y las acciones concretas de intervención del Estado también construyen subjetividad e inciden en las posibilidades de acción de los sujetos. En la actualidad resulta necesario volver sobre este debate y profundizarlo a la luz de los avances en el desarrollo de nuevos modelos de intervención implementados en la región latinoamericana y en particular en Argentina. Esta reflexión es fundamental para pensar por qué las desigualdades sociales y educativas deben expresarse en plural, ya que son el resultado de múltiples desigualdades entrelazadas que pueden cercenar el acceso y el cumplimiento de los distintos derechos económicos sociales y culturales de parte de la población.

Considerando específicamente la situación de la Argentina, durante los últimos quince años –y en paralelo a la promulgación de nuevas leyes educativas- se avanzó sustancialmente en la incorporación de tratados internacionales sobre derechos humanos, que adquirieron rango constitucional en la reforma de 1994<sup>2</sup>. En los años sucesivos, se sancionaron un conjunto de leyes acordes al reconocimiento de derechos para diferentes grupos poblacionales, entre los que se destaca la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus homólogas en cada una de las provincias. En consonancia con este marco normativo, durante la última década se han desarrollado en el país diversas estrategias de intervención desde el Estado Nacional, muchas de ellas orientadas a promover la reducción de las brechas de desigualdad social y educativa desde perspectivas que consideran el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

Nuestro trabajo se enmarca en lo que se ha denominado el enfoque de derechos. Abramovich (2006) plantea que uno de los aspectos sustanciales de este enfoque es que los destinatarios de las políticas dejan de ser visualizados como *sujetos con necesidades* para pasar a ser considerados *sujetos con derechos*, esto es “*que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos*” (2006: 40).

Tanto para los derechos civiles y políticos como para los derechos económicos, sociales y culturales existen instancias de obligaciones negativas y positivas por parte del Estado en tres niveles: obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. La relación entre derechos y políticas públicas rige para todos los tipos de obligaciones, y se establece en tanto los primeros deberían constituirse como parte del marco conceptual que guía el diseño y la implementación de las segundas.

Este artículo se organiza en tres apartados. En el primero se presentan los resultados de un análisis multidimensional reciente que permite evidenciar las distintas configuraciones sociales, económicas y educativas que asumen los diversos escenarios jurisdiccionales en la Argentina. El segundo apartado, presenta el análisis del diseño de un conjunto de políticas públicas cuyos destinatarios directos o indirectos

son niños, niñas y jóvenes: Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal para Embarazadas, Programa Conectar Igualdad, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y los Programas Nacer y Sumar; con el propósito de estudiar en qué medida incorporan en su diseño la dinámica multidimensional que estructura las desigualdades en las que se proponen incidir. En el último apartado se presentan reflexiones finales y algunos argumentos para enriquecer la discusión sobre el diseño de intervenciones sociales que promuevan la equidad.

## 1. El mapa de las desigualdades en la Argentina actual

Los resultados de un análisis realizado recientemente delinearon un mapa jurisdiccional que muestra las distintas configuraciones sociales, económicas y educativas que asumen los diversos escenarios jurisdiccionales en nuestro país (Steinberg, 2013).

Las dimensiones consideradas en dicho estudio son: 1) acceso a la salud y a la alimentación, 2) acceso a la educación, 3) acceso al trabajo y a empleos de calidad, 4) acceso a servicios domiciliarios básicos, 5) acceso a computadora en el hogar, 6) acceso a bienes culturales y 7) acceso al sistema bancario<sup>3</sup>. El análisis conjunto de estas dimensiones permitió dar cuenta de la estructura de oportunidades que se conforma en cada jurisdicción y de los contextos en los cuales operan las políticas públicas.

El resultado de este ejercicio mostró que en el país coexisten al menos seis tipos de escenarios jurisdiccionales diferentes. Los datos muestran que la población en edad escolar habita en jurisdicciones que presentan condiciones de vida y oportunidades de desarrollo muy heterogéneas y desiguales.

En un grupo de escenarios jurisdiccionales se registran niveles de desnutrición global del orden de 4,9%, que convive con casi 7 de cada 10 adultos que no terminó la secundaria y tasas de empleo sin protección social del orden del 38% (8 puntos porcentuales por arriba de la media del país). En estos contextos el 10% de los niños y adolescentes en edad escolar obligatoria se encuentran por fuera del sistema educativo, mientras que 1 de cada 4 de los que sí están incluidos presentan dificultades en sus trayectorias educativas. Sin duda la estructura de oportunidades que se consolida en estos escenarios es precaria, y donde probablemente es baja la capacidad de muchos de los hogares de acceder y apropiarse de los activos necesarios para mejorar sus condiciones de vida y alcanzar el cumplimiento de derechos sociales, económicos y sociales. Entre este grupo de jurisdicciones, se encuentran: Chaco, Formosa, Corrientes y Santiago del Estero y con condiciones algo mejores: San Juan, Misiones, Salta y Tucumán.

En otras provincias se observan escenarios que presentan situaciones dispares, con indicadores menos críticos en las distintas dimensiones pero aún en guarismos por encima de la media nacional que indican configuraciones críticas en indicadores que inciden directa o indirectamente en el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales. Aquí se encuentran las provincias: Córdoba, La Pampa, Río Negro, Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe, La Rioja, Catamarca y San Luis.

Finalmente encontramos un conjunto de jurisdicciones –Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut y Santa Cruz– que constituyen, aun con

algunas diferencias, escenarios con mejores indicadores generales, donde existe un menor porcentaje de población que no alcanza los estándares mínimos de acceso a los distintos bienes y capitales seleccionados. En estos escenarios se destaca que: es muy bajo el porcentaje de niños/as con desnutrición global, al igual que la mortalidad infantil, del mismo modo es baja la probabilidad de no tener empleo o tener un empleo de baja calidad (6% y menos de 23% respectivamente). En términos educativos, es marginal el porcentaje de niños y jóvenes no escolarizados y de igual forma aquellos que tienen dificultades en sus trayectorias escolares. En particular, estas jurisdicciones se caracterizan también –con excepción de La Pampa– por presentar buenos niveles de oferta cultural (cines y teatros), alta presencia de cajeros automáticos y acceso a TIC en los hogares con jóvenes en edad escolar, elementos claves en la inserción social y laboral.

La incorporación de nuevas dimensiones de análisis devela nuevos reagrupamientos que interpelan las tradicionales miradas sobre el norte y el sur del país. Si bien se han verificado mejoras relativas en algunas provincias, especialmente en aquellas con peores indicadores en educación (SITEAL/OEI, 2012), los datos analizados muestran que a mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica en un territorio, se verifica también un menor nivel de acceso a recursos claves como consumos culturales, computadoras en los hogares y cajeros automáticos. Estos resultados constituyen una evidencia crítica para complejizar la discusión sobre el diseño de políticas sociales y educativas. A su vez, contribuyen a evidenciar el modo en que se configuran diversas estructuras de oportunidades que operan produciendo y reproduciendo desigualdades de acceso a diferentes tipos de capitales: escolares, culturales, económicos y sociales.

## 2. Una aproximación al diseño de las políticas públicas

En este apartado se presenta una primera aproximación al análisis del diseño de un conjunto de políticas públicas. Se entiende que éstas constituyen estrategias de intervención desde el Estado Nacional, orientadas al cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales. Desde la perspectiva de este trabajo, las políticas operan también como un elemento más que contribuye a la configuración de los recursos y activos en los distintos escenarios jurisdiccionales.

Interesa en particular analizar el diseño de las políticas, revisar sus objetivos y alcances, el marco en el que sustentan sus intervenciones y su modelo de gestión con el objeto de indagar en qué medida estos diseños incorporan una perspectiva multidimensional acorde a la multicausalidad inherente a las problemáticas sociales. Asimismo, interesa revisar si existe o no una articulación intersectorial en la gestión de las intervenciones que permita operacionalizar esta perspectiva.

Siguiendo la propuesta de Stephen Ball (2012) en sus aportes a una sociología de las políticas públicas, este trabajo prioriza el análisis sobre los *textos* de un conjunto de políticas. El *texto* refiere, desde esta perspectiva, a la letra escrita de las políticas: las leyes, resoluciones y documentos de programas que representan el resultado de disputas políticas. Esta mirada nos permite tener una primera aproximación a las formas que asumen las respuestas del Estado Nacional a problemáticas de causas múltiples como son los problemas sociales y educativos; aun considerando

que existen diversas formas en que estos textos son apropiados por los diferentes actores que participan en la implementación de las políticas, lo que requiere examinar la forma en que éstas son puestas en acto.

En este sentido, se considera que es necesario integrar al análisis de la estructura social y sus características no sólo los aspectos socio-económicos, educativos o culturales de la población que allí reside, sino también las formas que asume la intervención del Estado, las cuales estructuran y regulan la vida social, potenciando y limitando tanto al mercado como a la sociedad civil en un espacio territorial específico (Oszlak, 1990).

Las políticas públicas son concebidas aquí desde un enfoque sistémico, como el conjunto de intervenciones sociales del Estado, estrategias y acciones dirigidas a atender las condiciones de reproducción de la vida y de las relaciones sociales en una sociedad (Lindemboin y Danani, 2002). Estas intervenciones, operan al nivel de la distribución secundaria del ingreso, ya que la misma está mediada por el Estado. Se habla de políticas públicas en plural para aludir a las intervenciones específicas y sectoriales que despliega el Estado: políticas de salud, educación, trabajo e ingresos, entre otras (Danani, 2009). Intervenciones todas que amplían o limitan las oportunidades de la población en el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

En nuestro país, el desarrollo de las políticas sociales no ha sido sólo atribución del Estado, puesto que otros actores han desplegado también estrategias de intervención sobre la cuestión social: históricamente lo ha hecho la Iglesia y luego –desde diferentes ámbitos– el sector privado y la sociedad civil a través de fundaciones, organizaciones y movimientos sociales. No obstante, resulta fundamental centrar la atención en el rol fundamental que tiene el Estado en la distribución de recursos y acciones para cerrar las brechas de desigualdad persistentes hoy en el país.

### *Las políticas públicas sociales recientes: avances y desafíos pendientes*

Las políticas seleccionadas para el análisis en este estudio corresponden a las áreas de trabajo, salud, desarrollo social y educación: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AXE), Programa Conectar Igualdad, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT) y Programa Nacer y Sumar<sup>4</sup>. Cabe señalar que este conjunto de programas surgen a partir del año 2003, fundamentalmente en los últimos seis años, en un contexto caracterizado por un proceso de fuerte recuperación del crecimiento económico y una mayor centralidad del rol del Estado en la intervención en materia social. No obstante, diversos estudios verifican que este desarrollo no ha sido igual para todas las regiones del país. Persisten problemas estructurales, tal como expresa el mapa jurisdiccional referido en el apartado anterior, que requieren de medidas específicas que atiendan más profundamente la naturaleza de las desigualdades sociales y educativas.

El análisis del diseño de los programas y planes seleccionados se realizó a través de fuentes secundarias. Para ello se efectuó una búsqueda de fuentes de información que involucró la normativa que los crea y regula, los documentos oficiales que los acompañan, las evaluaciones sobre los mismos (siempre que estuvieran disponibles públicamente) y artículos o investigaciones que los analizan desde diversos ámbitos

técnicos y académicos. Como se adelantó, el estudio de estas estrategias de intervención se efectúa desde una perspectiva de derechos, enfocándonos particularmente en tres aspectos: el alcance y la cobertura de las políticas; el abordaje de las problemáticas sociales desde una perspectiva integral; y el nivel de exigibilidad de las acciones o servicios brindados por las políticas, estos es, la generación de espacios de reclamo y demanda frente al incumplimiento de las prestaciones previstas en el diseño.

### *La Asignación Universal por hijo: ampliación de derechos y nuevos desafíos*

La Asignación Universal por Hijo fue creada por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1602/09 a finales del año 2009<sup>5</sup>, incorporándola al Régimen de Asignaciones Familiares (Ley N° 24.714). De acuerdo a lo prescripto en este decreto se asigna una prestación monetaria mensual al padre, madre, tutor o curador de un niño, niña o joven menor de 18 años (sin límite de edad en caso de discapacitados), cuya condición sea estar desempleado, ser monotributista social, estar inserto en la economía informal o ser trabajador de servicio doméstico con un salario menor al mínimo vital y móvil.

El decreto prevé que el 80% de la prestación se cobre mensualmente en forma directa mientras que el 20% restante es retenido mes a mes, depositándose en una cuenta bancaria a nombre del titular. Este monto acumulado se cobra anualmente<sup>6</sup> una vez acreditado el cumplimiento del plan de vacunación, los controles médicos del niño/a o joven (a través de su inscripción al Programa Nacer o Sumar según corresponda) y su escolarización en establecimientos educativos de gestión estatal a partir de los cinco años de edad o en establecimientos privados de cuotas menores a \$100<sup>7</sup>. Asimismo, la continuidad en la percepción de la transferencia también está condicionada al cumplimiento de estas instancias para cuyo seguimiento la ANSES entrega a las familias la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación<sup>8</sup>.

Desde comienzos de 2011, la cobertura de la Asignación Universal por Hijo se amplió a las mujeres embarazadas desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para la Protección Social (AXE), creada por el Decreto N° 446/11. El propósito de esta asignación es proteger tanto a la mujer embarazada como a los bebés en gestación; así, el programa amplía el subsistema de asignaciones no contributivas dentro del régimen de asignaciones familiares y alcanza a las mujeres embarazadas que se encuentran en igual situación que la descrita para la AUH, debiéndose acreditar el embarazo mediante la inscripción en el Plan Nacer<sup>9</sup>. En este caso, el 20% que es retenido mes a mes se cobra al momento del nacimiento del hijo. En línea con el propósito de promover la sinergia entre los distintos programas que buscan atender de manera integral a este grupo poblacional, el Ministerio de Salud y ANSES, acordaron que las mujeres embarazadas que estén inscriptas en el programa NACER y cursen un embarazo de 12 semanas, reciban el alta automática por parte de la ANSES para recibir la AXE.

Existe un consenso general respecto de que la AUH y la AXE significaron un avance en términos de la reducción de los niveles de pobreza y de desigualdad (Garganta y Gasparini, 2012; Gasparini y Cruces, 2010) y del alcance de la protección social, al extender el sistema de asignaciones familiares a amplios sectores

en condición de vulnerabilidad que estaban excluidos de esta protección. Sin embargo, los estudios de estos programas examinados cuestionan la universalidad de su cobertura.

Estas prestaciones están destinadas a una población específica: quienes se encuentran desempleados o participan de manera informal en el mercado de trabajo. Es decir, se trata de prestaciones destinadas a ser universales sólo dentro de un universo específico de personas. En este sentido, Arcidiácono, Barrenechea y Strachnoy (2011) destacan que estas políticas abandonan la concepción tradicional de universalidad entendida como la existencia de una cobertura ante riesgos sociales para toda la población en base a su condición de ciudadano/habitante. Por otra parte, estas asignaciones prevén restricciones en el acceso incluso al interior de la población destinataria. Una primera limitación refiere a la cantidad de hijos, ya que alcanza hasta cinco por grupo familiar. A su vez, se excluyen de la asignación a aquellos que poseen residencia legal menor a tres años en el país y a quienes envían a sus hijos a escuelas de gestión privada. En particular esta última restricción inhibe el alcance de la protección a un grupo significativo dentro de la población destinataria (Gasparini y Cruces, 2010).

De acuerdo a la información provista por el Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES, la Asignación Universal por Hijo incluía en abril del 2014 a 3.348.032 niños, niñas, jóvenes y personas con discapacidad<sup>10</sup>.

La AUH y la AXE incorporan en su diseño algunos aspectos de la perspectiva de derechos y consideran la interdependencia existente entre los distintos derechos para garantizar su ejercicio. En este sentido se puede identificar la presencia de una mirada integral en el diseño de estas políticas, aspecto sobre el cual existe cierto consenso (Repetto y Díaz Langou, 2010; Arcidiácono, Barrenechea y Strachnoy, 2011; Gluz y Rodríguez Moyano, 2013). Esta integralidad se ha destacado, sobre todo, en lo referido a la articulación con las áreas de salud, educación y empleo, con los programas Sumar y Nacer, el requisito de escolarización, Programas PROG.R.ES.AR, Seguro de capacitación y empleo, el Programa Jóvenes con más y mejor trabajo y el Programa Promover la igualdad de oportunidades de empleo<sup>11</sup>. En efecto, de manera convergente a la condicionalidad requerida por la AUH, se han registrado diversos esfuerzos en las decisiones de política educativa destinados a garantizar el acceso y la inclusión de todos los sectores sociales en la escolaridad obligatoria (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013) y una activa política por parte del Registro Nacional de las Personas para documentar a los destinatarios que no contaban con el documento nacional de identidad.

No obstante la existencia de estos avances, es posible afirmar que la integralidad presente en este diseño no reconoce de manera suficiente la heterogeneidad de la oferta de servicios de salud y educativos presentes en los diversos contextos territoriales, sociales, económicos y culturales en los que operan las políticas. Dicha heterogeneidad está dada no sólo por la cuantía y tipo de oferta<sup>12</sup> sino también por la calidad de los servicios brindados (Isuani y Mercer, 1986; Kessler, 2002; Tiramonti, 2004; Cetrángolo y Anlló 2007). La investigación educativa ha corroborado en los últimos 50 años que existe una oferta de menor calidad en los servicios públicos en los contextos más vulnerables. Siguiendo a Tenti Fanfani (2007), se ha constatado que la pobreza en la oferta institucional de servicios públicos se superpone con el mapa de la distribución de la pobreza en el territorio nacional argentino.

El tipo de estrategia privilegiado por la AUH tiende a suponer que el problema de la inclusión educativa y social depende solo de la disponibilidad de recursos monetarios, es decir, del acceso a un capital económico, pero desconoce la importancia de los otros capitales –sociales y culturales– que son necesarios para acceder y permanecer en la escuela, para acceder a los servicios de salud, sostener tratamientos y consultas médicas, asimilar prácticas preventivas, pautas de nutrición, etc.

Tal como señala Bourdieu (1979b) en su crítica a la teoría del capital humano, la sola intervención a partir de este tipo de estrategias no resuelve problemas complejos como el desarrollo de un conjunto de capitales (sociales, culturales y simbólicos) necesarios para garantizar la reproducción social de los hogares y, en términos del enfoque de este estudio, el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales en nuestro país.

En el mismo sentido, investigaciones recientes que analizan los procesos de implementación de estas políticas (Feijóo, 2013) destacan avances dispares a nivel jurisdiccional en el nivel efectivo de integralidad de estas iniciativas estatales. En la misma investigación se señala la importancia de trabajar a nivel institucional con las escuelas para que la inclusión de los niños, niñas y adolescentes que perciben la AUH se haga en el marco de políticas específicas que trabajen en pos de la retención, de manera que los destinatarios logren cumplimentar trayectorias educativas significativas (Feijóo y Corbetta, 2013).

En términos de integralidad, una cuestión aún pendiente es la ampliación y fortalecimiento de las políticas de atención y cuidado de la primera infancia, que permita eximir a las mujeres de la responsabilidad exclusiva en el cuidado de los niños. Una de las críticas que se ha realizado al diseño de esta política es que, bajo el supuesto de favorecer el empoderamiento femenino y la mejor asignación de los recursos en el cuidado de los niños, la prioridad en el cobro de la protección está asignada a las mujeres (Resolución 393/09) incrementando así el riesgo de naturalizar la tradicional división de género en la reproducción de la vida doméstica (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

En cuanto a los canales de exigibilidad, cabe aclarar que los decretos de creación de la AUH y la AXE inscriben estas iniciativas dentro de la Ley de Asignaciones Familiares; por lo tanto, su exigibilidad frente al incumplimiento del Estado estaría prevista –aunque no explícitamente– a través de la vía judicial, al igual que ocurre con cualquier otra ley. Existen también canales de comunicación entre los destinatarios y los espacios de gestión de estas políticas: por vía telefónica, a través del número gratuito 130 que canaliza las consultas y reclamos de todas las prestaciones del ANSES; y a través del sitio web, mediante un formulario de reclamos específico para la AUH<sup>13</sup>. Los motivos de reclamo que prevé el formulario incluyen: incumplimiento en el pago de la asignación; percepción de un monto menor al estipulado; y un campo abierto destinado a otras situaciones irregulares, debiendo especificarse en todos los casos el período al que corresponde el reclamo.

En futuras etapas de esta investigación será necesario indagar en qué medida estas vías de reclamo pueden funcionar también como canales de exigibilidad, aunque una primera mirada sobre las mismas alerta sobre cierta complejidad en los procedimientos.

### *Programa Conectar Igualdad. Avances en el acceso a las nuevas tecnologías, ¿efectiva reducción de la brecha digital?*

El Programa Conectar Igualdad se implementa desde el año 2010 e impulsa la integración de las TIC en el sistema educativo bajo el modelo 1 a 1<sup>14</sup>. Concebido como una política de inclusión digital destinada a reducir la brecha digital, Conectar Igualdad distribuye netbooks de uso individual para todos los docentes y estudiantes en el nivel secundario, en instituciones de educación especial y de formación docente dentro del ámbito de gestión estatal. Complementariamente, el programa provee a las escuelas de un servidor, routers y equipamiento que hace posible el uso en red de las computadoras.

En términos de cobertura, se trata de un programa de alcance universal al interior de los tres subsistemas mencionados. Cabe señalar que la asignación de las netbooks se realiza a todos los estudiantes mientras asistan a la escuela, no estando sujeta a ningún criterio de mérito académico, ni de situación de ingresos familiares. No obstante, esta universalidad podría matizarse si se considera que están excluidos de participar en el programa quienes asisten a instituciones de gestión privada. Como se mencionó más arriba, esta exclusión usa como único criterio el tipo de gestión del establecimiento al que asisten los estudiantes sin considerar otras situaciones tales como la significativa proporción de escuelas confesionales de “cuota cero” o que cobran aranceles muy bajos, a las que asisten adolescentes pertenecientes a los sectores más vulnerables<sup>15</sup>.

En el caso del Programa Conectar Igualdad, se reconocen diferentes situaciones con respecto a la integralidad de su abordaje. Por un lado, en el ámbito de la gestión y articulación de distintos sectores gubernamentales, la implementación del programa es responsabilidad conjunta de diferentes organismos (ANSES, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación Federal y Jefatura de Gabinete) que articulan sus acciones y poseen responsabilidades específicas. En particular, la articulación entre los ministerios de Planificación y de Educación supone una convergencia intersectorial de esfuerzos en pos de la reducción de la brecha digital<sup>16</sup>. Los compromisos asumidos desde el Estado Nacional y el trabajo conjunto entre diferentes áreas de gestión resultan relevantes en función de extender la conectividad a todo el territorio. Asimismo, Conectar Igualdad se articula con la direccionalidad de las políticas fijada en el marco de la Agenda Digital Argentina<sup>17</sup>. Estos aportes en términos de disponibilidad y acceso a conectividad y tecnologías de la información y la comunicación refuerzan una de las dimensiones que hacen a la estructura de oportunidades diferenciales de cada jurisdicción. Asimismo, el diseño de este programa explicita un conjunto de objetivos centrados en mejorar la inclusión y la calidad educativa y revertir las situaciones de desigualdad y fragmentación que caracterizan al sistema educativo estatal. Estos propósitos quedan explicitados en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y, en particular, en las políticas y normativas vinculadas a la transformación del nivel secundario en el marco del cumplimiento de su obligatoriedad.

Los esfuerzos por articular acciones de diferentes áreas de gobierno, significan un avance en la gestión del programa. No obstante, la ausencia de una tradición de trabajo en este sentido, supuso la existencia de un conjunto de dificultades en el logro de esta articulación que se expresaron en diversas dimensiones: aspectos co-

municacionales; formación de equipos de trabajo en las áreas curriculares del Ministerio de Educación de la Nación que pudieran elaborar contenidos digitales en los tiempos requeridos por el programa; diferencias en las temporalidades y lógicas de conformación de los equipos de trabajo entre Educ.ar y Conectar Igualdad; dificultades en la coordinación de acciones entre el Ministerio de Educación de la Nación y los Ministerios de Educación provinciales para el armado y definición de las agendas de trabajo de los equipos que debían acompañar la implementación del programa en las jurisdicciones; y las tensiones que atravesaron los procesos de toma de decisiones en el seno del Comité Ejecutivo del programa; entre otros (Vacchieri, 2013).

El “cruce” de las distintas iniciativas de política y el acceso a las TIC en el marco de la escuela resulta adecuado si se considera que el desafío de las políticas de inclusión digital en la actualidad no se limita –o al menos no exclusivamente– a universalizar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación sino que debe garantizar la democratización de las condiciones para el desarrollo de competencias digitales en todos los ciudadanos, que les permitan realizar usos socialmente relevantes de estas tecnologías. Este nuevo desafío se expresa, para el ámbito educativo, en la transición de la noción de brecha digital a la de segunda brecha digital (Sunkel, 2010) referida a la capacidad de los estudiantes de hacer un uso efectivo de las TIC en sus aprendizajes, en distintos contextos socioculturales. Diversos trabajos realizados en nuestro país, han hecho señalamientos en la misma dirección (Morduchowicz, 2013; Tedesco, 2012; Benítez Larghi, 2011).

En este sentido, el diseño o “texto” de la política prevé que la escuela acompañe no sólo el acceso sino también el desarrollo de las habilidades y competencias para el aprovechamiento de las TIC. No obstante, la enorme heterogeneidad que caracteriza a la oferta del sistema educativo en nuestro país no se supera con la provisión homogénea de equipamiento informático. En sentido estricto –y aunque es necesario conocer cuáles son las formas en que esta política se está “poniendo en acto” en las escuelas en los diferentes contextos– cabe señalar la inexistencia de estrategias específicas y diferenciadas que favorezcan los procesos de recepción e integración de las tecnologías, tomando en cuenta la diversidad de contextos en los que se realiza. Algunos primeros informes acerca del programa, que se corroboran con los datos del análisis cuantitativo presentado más arriba, muestran que existen escenarios muy dispares. Por un lado, contextos con escuelas con equipamiento suficiente, adecuadas condiciones de funcionamiento y elevado porcentaje de docentes capacitados; por otro lado, escenarios donde esta configuración de recursos se da a la inversa (Informe Ministerio de Educación, 2012). Otro elemento que contribuyó a profundizar la heterogeneidad de recursos con los que cuentan las escuelas en las distintas jurisdicciones es el mecanismo previsto para la designación de Referentes Técnicos Escolares, perfiles destinados a cumplir tareas de soporte y acompañamiento técnico en el proceso de implementación de Conectar Igualdad en las escuelas. La normativa del programa prevé que cada jurisdicción resuelva individualmente la contratación de estos perfiles. El informe referido, exhibe evidencia respecto de que esta modalidad ha dado lugar a una diversidad de situaciones en las jurisdicciones, que van desde la inexistencia de este recurso hasta la contratación de perfiles sólidamente formados.

En cuanto a la exigibilidad y la demanda, Conectar Igualdad puede analizarse en función de dos niveles diferentes. Por un lado, el nivel de las escuelas y por el otro,

el de los estudiantes. El programa prevé canales a través de los cuales ambos pueden efectuar reclamos en caso de presentarse desperfectos o mal funcionamiento de los equipos. Esto implica que los canales de demanda en el programa están vinculados esencialmente a aspectos técnicos y, eventualmente, a la no provisión de la netbook para algún estudiante o docente. Sin embargo, no está claro de qué modo atiende el programa otro tipo de demandas o cómo ayuda a construir las. De hecho, las demandas más complejas suponen actores con capitales culturales y simbólicos que les permitan identificarlas y formularlas. En este sentido, una encuesta tomada en el año 2011 sobre una muestra representativa de escuelas secundarias a nivel nacional (Informe Ministerio de Educación, 2012) evidenció que el principal y más frecuente problema identificado por los directores en el marco de la llegada del programa a las escuelas era de carácter técnico. Por otra parte, la identificación de problemas pedagógicos, que supone poner en juego recursos más complejos, era menor entre los directivos a cargo de escuelas emplazadas en escenarios de emergencia. Asimismo, como se mencionó, no existen mecanismos que permitan a los equipos directivos de las escuelas, reclamar la asignación de recursos críticos como lo son, por ejemplo, los referentes técnicos escolares.

### ***Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Una estrategia local: oportunidades y desafíos***

Con el objetivo de atender a la problemática de desempleo juvenil, en el año 2008 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) implementó el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT) que aún sigue vigente. Su propósito principal es promover la inserción laboral de los jóvenes a través de un conjunto de estrategias que combinan acciones orientadas a la finalización de la escolaridad obligatoria, a realizar experiencias de formación en lugares de trabajo y a generar la posibilidad de insertarse en un empleo formal o de generar un micro-emprendimiento. El plan otorga un incentivo económico de \$450 por mes a cada joven durante plazos fijados en función de las actividades de capacitación u orientación de las que estén participando. Por otra parte, cada uno de los destinatarios es acompañado por un tutor que asiste al joven a lo largo de su trayectoria por el programa.

Tal como lo indica la Resolución 497/2008 del MTEySS<sup>18</sup> que da origen al programa, se enfoca en los jóvenes entre 18 y 24 años, residentes en el país y provenientes de hogares en situación vulnerable, que no hayan completado sus estudios primarios o secundarios y que a su vez se encuentren desocupados u ocupados en el mercado. Según el último Censo Nacional de Población (2010) en la Argentina había 993.000 jóvenes de entre 14 y 24 años que no estudiaban ni trabajaban. Es justamente a parte de esta población, a la que el Programa busca alcanzar. Desde sus inicios hasta el año 2012, se han adherido al mismo 438.460 jóvenes<sup>19</sup> representando un número significativo en lo que refiere a la cobertura, si se considera que el dato del Censo supone un rango de edad más amplio que el que designa el programa.

Siguiendo con el análisis del alcance del programa, cabe mencionar que el JMyMT se implementa a nivel municipal. Esto implica que cada municipio debe por un lado contar con una Oficina o Unidad de Empleo integrante de la Red de Servicios de Empleo y por el otro manifestar su voluntad de participar del programa.

De esta manera asume una serie de responsabilidades y funciones vinculadas a su implementación, para las cuales recibe apoyo financiero y técnico del MTEySS. En la actualidad las 24 jurisdicciones nacionales se han incorporado a la operatoria del programa, alcanzando un total de 502 Oficinas o Unidades de empleo inauguradas y adheridas al JMyMT, distribuidas de forma heterogénea alrededor del territorio<sup>20</sup>. Considerando que en la actualidad existen 2.164 municipios en la Argentina, la cantidad de Oficinas de Empleo, representa menos del 25% del total. Algunos aspectos del diseño de la estrategia limitan a priori el impacto y alcance del plan, ya que requiere voluntad de adhesión por parte del municipio y la existencia de una Oficina de Empleo, de modo que los jóvenes que residen en municipios que por voluntad o posibilidad no se hayan adherido al programa, quedan excluidos del mismo.

Asimismo, según la evaluación realizada por el equipo de investigación del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (2010), aparecen otros obstáculos en la implementación del Programa: las condiciones edilicias y de trabajo del personal del JMyMT que son responsabilidad de cada municipio. Si bien el MTEySS contribuye técnica y financieramente con los municipios, son estos últimos los que deben llevar adelante y disponer de los recursos necesarios para la implementación de esta política. Las instalaciones dispuestas no suelen ser lo suficientemente adecuadas para realizar los encuentros con los jóvenes y los integrantes del equipo del programa aseguran que no cuentan con capacitación permanente, necesaria para abordar las situaciones complejas con las que se encuentran cotidianamente. Esto demuestra que el programa no contempla la heterogeneidad de situaciones de infraestructura y de recursos municipales.

Así como es voluntaria la incorporación de los municipios, también es voluntaria la incorporación de los jóvenes que toman conocimiento del programa a partir de las estrategias de convocatoria y sensibilización que cada municipio lleva a cabo. Desde la página web del MTEySS se puede acceder a cada una de las oficinas de empleo con sus datos –dirección, teléfono y correo electrónico– y, a su vez, en muchos casos estas oficinas de empleo cuentan con una página web, o un blog propio donde, entre otras cosas, se difunden las acciones del programa (fechas de inscripción, novedades, etc.). Paralelamente, en las Oficinas de Empleo que no funcionan exclusivamente como base del JMyMT, debe disponerse de una mesa de ayuda donde se asesora a los jóvenes.

En lo que respecta a la integralidad en la concepción de la problemática que aborda, diferentes autores que han investigado acerca del Programa JMyMT (Barbetti, 2010; Cortes, 2012) coinciden en que el mismo ha implicado una estrategia novedosa e integral de intervención. Desde el Estado Nacional se han implementado diferentes políticas para intervenir en esta problemática las cuales se han caracterizado fundamentalmente por favorecer la inserción laboral a través de estrategias de capacitación (Cortes, 2012). Por su parte, el Programa JMyMT implementa acciones que exceden estas instancias formativas. Se podría afirmar que el Programa concibe la problemática del desempleo considerando la complejidad dada por la interrelación entre diferentes dimensiones. Se le otorga una preponderancia a la certificación de los estudios obligatorios y a la experiencia laboral como recursos fundamentales para la competencia en el mercado de trabajo y a su vez se acompaña a los jóvenes en el proceso.

En este trayecto, la figura del tutor adquiere un papel fundamental. En concordancia con los supuestos de Merklen (2013) mencionados anteriormente, la función del tutor aparece como la estrategia que esta política pública despliega para promover el proceso de individuación a través del cual el joven se compromete a conformar su perfil profesional, definiendo los caminos a recorrer, en función de su situación y capacidades particulares, para conseguir insertarse socialmente a través de un trabajo formal. A través de sus diferentes intervenciones, el Programa JMyMT se propone reconstituir el conjunto de capitales culturales, sociales y simbólicos (Bourdieu, 1997) que incrementan las posibilidades de los jóvenes de insertarse al mercado laboral.

Si nos enfocamos en lo que refiere a la integralidad en la gestión del programa, debemos considerar un aspecto significativo en el caso del JMyMT, dado que el mismo supone la articulación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación junto con los Gobiernos Provinciales y los municipios; a su vez, estos últimos articulan con los diferentes actores locales con el fin de conformar un espacio multisectorial en el que se definen la oferta formativa y de empleo para los jóvenes.

Así es como en principio se convoca a las diferentes áreas de Empleo y Juventud municipales para integrar sus acciones. Es el caso, por ejemplo, de la articulación con el Plan FinEs del Ministerio de Educación, que también se implementa en cada jurisdicción, cuyo objetivo es promover la finalización de los estudios primarios y secundarios. Los jóvenes que se adhieren al JMyMT, pueden finalizar sus estudios a través del Plan FinEs.

Adicionalmente, cada municipio convoca a las organizaciones de formación profesional para consensuar las políticas de capacitación para el empleo y también a las organizaciones empresariales y sindicales para desarrollar una red de contactos con las empresas del territorio, con el objeto de promover compromisos estratégicos que aseguren la realización de prácticas calificantes y la inserción laboral de los jóvenes. Finalmente convoca a las organizaciones de la sociedad civil representativas de los jóvenes para definir las estrategias de difusión y llegar en particular a los grupos más vulnerables. No obstante, Barbetti (2010) hace referencia a que uno de los inconvenientes más destacados que presenta la implementación del programa reside en el grado de heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil, empresas y sindicatos, y la falta de prácticas de cooperación entre estos.

En lo que respecta a los canales de exigibilidad, el programa no prevé concretamente instancias en las que los jóvenes puedan vehicular sus demandas. Si bien podría inferirse que, de algún modo, las reuniones periódicas que los jóvenes mantienen con los tutores se configurarían como un espacio en el que los mismos participan activamente del diseño y ejecución del programa para su caso particular, esta instancia no está prevista específicamente como la vía a través de la cual los jóvenes puedan exigir sus derechos. En estos encuentros que los jóvenes mantienen con los tutores se acuerdan las actividades que deberán cumplir conforme a lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional, se verifica el desempeño que los jóvenes tienen en las mismas, su grado de satisfacción, las dificultades que deben enfrentar y las posibles medidas de solución. Pero esto no supone que, si la experiencia no resulta exitosa o si el acompañamiento no resultó acorde, los jóvenes puedan exigir, por ejemplo, la extensión de su permanencia en el programa.

Finalmente cabe mencionar que en el caso del JMyMT se identifica una situación

particular en relación a otra de las políticas revisadas en este trabajo: la Asignación Universal por Hijo. Ambas políticas presuponen una transferencia de recursos a su población objetivo, pero dichas transferencias son incompatibles entre sí<sup>21</sup>. Esta situación ha provocado que muchas mujeres que participaban del Programa JMyMT debieran optar por una de estas dos políticas y, económicamente, la AUH es siempre una mejor opción ya que garantiza una transferencia económica sostenida en el tiempo<sup>22</sup>. Así, debieron abandonar su proyecto personal formativo y ocupacional, dando prioridad a su rol como madres (Cortes, 2012). Como plantea Pautassi (2013) muchas de las respuestas estatales no cuestionan los componentes críticos que producen y reproducen la desigualdad social, particularmente el núcleo duro de la misma que lo constituye: la reproducción de la división sexual del trabajo. El Programa debería considerar que las mujeres madres de 18 a 24 años constituyen un grupo que requiere de un mayor estímulo para poder insertarse en el mercado laboral y prever acciones que contemplen sus responsabilidades familiares. De modo que la transferencia que reciban en tanto su rol de madres, no las excluya de la transferencia que podrían recibir en tanto su rol de jóvenes con aspiraciones a incorporarse al mundo del trabajo.

En suma, el Programa JMyMT es una política innovadora en el sentido de incorporar estrategias que contemplan las diferentes dimensiones que definen la problemática de la desocupación juvenil. Y a su vez, es una iniciativa que se implementa a nivel municipal, recuperando las especificidades de cada territorio, convocando a los actores locales para diagramar conjuntamente los procesos formativos y de inserción social a través del trabajo formal para los jóvenes. Sin embargo, los estudios realizados muestran que aún persisten dificultades para alcanzar realmente a los jóvenes que se encuentran en situaciones más vulnerables, ya sea porque no es una obligación de los municipios implementar esta política o bien porque depende de la infraestructura y recursos con los que cuentan.

### ***Salud: programas que fortalecen la oferta existente y la financiación por resultados***

Los programas Nacer y Sumar, dependientes del Ministerio de Salud de la Nación, funcionan como seguros de salud destinados a la población que no cuenta con cobertura explícita del sistema de obras sociales o de medicina prepaga. Ambos programas están orientados a fortalecer la oferta de servicios de salud en cada una de las provincias a partir de un modelo de gestión cuyo financiamiento está vinculado al cumplimiento de ciertas metas sanitarias.

El Plan Nacer fue creado en el año 2004<sup>23</sup> con el objetivo de disminuir la morbi-mortalidad de madres y niños menores de 6 años. En el año 2012, el Ministerio amplió la cobertura de este modelo de seguros de salud provinciales, extendiendo la población alcanzada a mujeres menores de 65 años y a niños y jóvenes hasta los 19 años<sup>24</sup>. Esta ampliación recibe el nombre de Programa Sumar y se focaliza en: cuidar la salud de los niños/as en toda la etapa escolar y durante la adolescencia; mejorar el cuidado integral de la salud de la mujer, promoviendo controles preventivos; y reducir la mortalidad por cáncer de útero y de mama, a través del fortalecimiento de los hospitales, centros y equipos de salud de las provincias.

Ambos programas dependen de una Unidad Ejecutora Central creada en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación. Para acceder al programa, las provincias

–a través de las Unidades de Gestión de Seguridad Provincial– deben firmar un convenio con el ministerio nacional. El financiamiento al que acceden las provincias está vinculado a dos condiciones. Por un lado, la identificación e inscripción en ambos programas de quienes no cuentan con cobertura de salud explícita y están comprendidos dentro de la población objetivo de Nacer o Sumar; cada jurisdicción remite los listados a la unidad ejecutora nacional, encargada de controlar el cumplimiento de los criterios de inclusión en los programas de la nómina de inscriptos por cada provincia. Por el otro lado, el financiamiento está condicionado al cumplimiento de metas sanitarias definidas en el ámbito nacional, las cuales son establecidas y monitoreadas a nivel nacional de forma cuatrimestral<sup>25</sup>. Así, el Estado transfiere a los gobiernos provinciales el 60% de los recursos monetarios mensualmente por identificación e inscripción –es decir, en función de los niveles de inclusión de la población sin obra social ni medicina prepaga– y el 40% restante es transferido cada cuatro meses por el cumplimiento de las metas sanitarias<sup>26</sup>. Las transferencias monetarias pueden destinarse a realizar mejoras edilicias, comprar y mantener equipos e insumos médicos o realizar capacitaciones para los equipos de salud. El destino de estos fondos es definido de manera local, con el propósito de brindar mayor autonomía y participación a los equipos de salud provinciales. La selección de los efectores de salud locales a los que se contrata las prestaciones la realiza cada provincia de acuerdo a los criterios de elegibilidad que define el nivel de gestión nacional.

En relación a la cobertura, el último Censo Nacional de Población (INDEC 2010), muestra que en provincias como Chaco, Corrientes, Formosa y Santiago del Estero el porcentaje de población sin cobertura de salud explícita alcanza a más de la mitad de la población, y esta desprotección es aún más acentuada entre los niños y jóvenes entre 5 y 19 años. Aunque esta situación es levemente mejor en las provincias de Salta, Jujuy, San Luis y San Juan, en ellas la proporción de personas sin cobertura explícita de salud es también cercana al 50% de la población. Esto implica que Nacer y Sumar se orientan a atender una población de magnitud relevante que, en efecto, presenta desventajas en sus condiciones de acceso a servicios de salud.

Recientemente, el Ministerio de Salud ha difundido datos de acuerdo a los cuales Nacer y Sumar brindan cobertura a 1.957.407 niños/as hasta 6 años y embarazadas, y a 4.988.207 niños/as mayores de 6 años, adolescentes y mujeres hasta 64 años en todo el país. No obstante, estos datos, no permiten comprender el alcance efectivo de los programas ya que no informan sobre la población destinataria en cada jurisdicción, de modo de poder establecer cuál es el peso relativo de la extensión de los programas en la población potencialmente elegible en cada provincia. De este modo, y de acuerdo al diseño de los programas, el alcance efectivo de la cobertura depende de las acciones concretas que cada una de las jurisdicciones comprometa para identificar e inscribir a las mujeres y niño/as y adolescentes destinatarios. Cabe señalar que la desigual capacidad operativa y de gestión de las jurisdicciones para realizar esa tarea de manera eficaz podría explicar resultados heterogéneos en la extensión de estos programas.

Otro aspecto que debe considerarse en relación a la cobertura de estos programas es que, como hemos expuesto anteriormente, la heterogeneidad de nuestro país se construye también en función de una distribución desigual de los efectores y servicios de salud en el territorio. Esta dispar presencia de servicios de salud es una de

las dimensiones que hacen a la construcción de estructuras de oportunidad desiguales no sólo entre las jurisdicciones sino al interior de las mismas. A pesar de esto, Nacer y Sumar se orientan exclusivamente a fortalecer la oferta existente y no incluyen en su diseño – hasta el momento- estrategias destinadas a extender la oferta de centros de salud a las zonas en las que su presencia es escasa o insuficiente. No obstante ello, en 2014 se avanzó en este sentido al incorporar dentro de las trazadoras un indicador destinado a medir la equidad en la cobertura lograda entre los diferentes departamentos que forman parte de cada provincia. La incorporación de este indicador puede interpretarse como un avance para identificar las zonas en las cuales el acceso a los centros de salud es más dificultoso. Estos aspectos ausentes en el diseño de Nacer y Sumar, alertan sobre características de la desigualdad en el acceso a los servicios de salud que no son atendidos en términos de la cobertura de los programas<sup>27</sup>.

De acuerdo a lo informado por un documento de difusión oficial, desde el año 2009 “el gobierno nacional con el propósito de potenciar el alcance de su política de protección social decidió coordinar la estrategia de promoción de resultados del Plan Nacer con la Asignación Universal por Hijo (AUH) y luego (2011) con la Asignación por Embarazo para Protección Social (AXE)” tomando en cuenta que ambas políticas de protección social incorporan condicionalidades vinculadas al cuidado de la salud para garantizar el acceso y continuidad a las transferencias monetarias a los hogares. En el marco de estos documentos oficiales, se refiere al establecimiento de una mesa de diálogo con la ANSES, destinada a promover la inscripción de los niños y mujeres que son población objetivo de estos programas, a través de diversos operativos cuyo propósito es acercar la seguridad social a diversos espacios de recreación y esparcimiento. También se han implementado estrategias desde la ANSES para estar presentes en maternidades y hospitales públicos provinciales y a través del programa integradores de la ANSES para realizar inscripciones y difundir el Plan Nacer y Sumar en barrios de la CABA y del conurbano bonaerense.

Estas estrategias de articulación podrían significar un avance en términos de la integralidad en los abordajes de las políticas destinadas a la protección social, al acceso a servicio y al ejercicio de derechos. De acuerdo a los documentos oficiales, se verifica una sinergia entre la AUH y la AXE y el Plan Nacer y Sumar<sup>28</sup>. En documentos elaborados por el Ministerio de Salud, se especifica que “La asociación entre políticas sociales tiene la meta de integrar social y económicamente a los sujetos de derecho que reciben las prestaciones. El diseño de la AUH posee un alcance significativo, y las condicionalidades en términos de salud buscan incorporar en el Programa a aquella población difícil de captar por parte de los servicios de salud (...)”.

Sin embargo, en esta ocasión podría plantearse una crítica similar a la realizada frente a las condicionalidades educativas de la AUH. En efecto, no queda claro – desde el punto de vista del diseño o texto de Nacer y Sumar– cuáles son los mecanismos concretos que apoyarían la sinergia planteada en el discurso oficial<sup>29</sup>. En este sentido, una transferencia monetaria a los hogares no remueve otras dimensiones de la desigualdad que operan para impedir el acceso a los servicios de salud de manera adecuada y oportuna. Que los servicios de salud resulten realmente accesibles para la población de un territorio determinado depende de un conjunto de condiciones tanto de las personas como de la oferta en el territorio que habitan. Aunque la articulación de protecciones como la AUH y la AXE y programas como

Nacer y Sumar pueda significar un avance en términos de la integralidad para definir y abordar el ejercicio de derechos vulnerados, resulta insuficiente si no se consideran estrategias efectivamente integrales que acompañen la capacidad de los actores de demandar y ejercer esos derechos<sup>3º</sup>.

Esos actores pueden pensarse en dos niveles: por un lado, los sistemas de salud provinciales y sus equipos y, por el otro, los destinatarios de los servicios de salud. Por esta razón, tanto la participación como la exigibilidad frente al incumplimiento de esta política se presentan como dimensiones complejas en cuanto a definir quiénes son los que tienen capacidad de demanda en relación al programa. La participación de las jurisdicciones se concreta en el marco de convenios suscriptos entre la nación y cada provincia, de manera que se explicitan allí los compromisos de cada una de las partes por cuanto la exigibilidad estaría dada por el cumplimiento de dichos acuerdos. En cuanto a la población destinataria de los seguros de salud, aquello que es exigible en el marco del programa resulta más difuso. Cabe considerar que el ejercicio del derecho a la salud y, por tanto el acceso a los servicios públicos de salud, es algo que cada una de las jurisdicciones está obligada a garantizar en el marco de un sistema de salud de carácter federal.

Desde el mes de enero de 2011, Nacer y posteriormente Sumar, cuentan con una línea gratuita de comunicación para los beneficiarios y potenciales beneficiarios de todo el país. La línea corresponde al Sistema Único de Atención Telefónica en Salud que forma parte del Área de Información Pública y Comunicación del Ministerio de Salud de la Nación. El objetivo de esta línea es responder consultas, brindar información sobre las prácticas de salud que garantizan los programas, recibir reclamos y canalizar las consultas e inquietudes de la población destinataria, como forma de brindar más vías de información a la población sobre el Plan y como un medio para ejercer una participación efectiva de la comunidad en relación al sistema de salud. De acuerdo a la información difundida oficialmente, el volumen de llamados que atiende la línea ha crecido, aunque no está claro el peso efectivo de esa extensión ni el tipo de consultas y reclamos que recibe. No obstante, y como se señaló anteriormente, la capacidad de efectuar demandas en áreas como la salud es compleja y está asociada a un conjunto de capitales y recursos del que no todas las personas disponen. La existencia de una línea telefónica gratuita no aparece en sí misma como una estrategia integral que permita fortalecer la capacidad de demanda de la población en términos de su acceso a servicios y prestaciones sanitarias. Será interesante indagar con mayor profundidad la penetración que este tipo de estrategias tiene en la población destinataria.

### **3. Consideraciones finales**

Los datos del último Censo Nacional de Población, en conjunto con la información reciente producida por otros organismos nacionales, permitieron considerar un conjunto amplio de dimensiones que desde nuestra perspectiva colaboran en la construcción de un corpus de evidencia indispensable para analizar la situación educativa y social en Argentina. A nivel nacional, los indicadores muestran que durante el período 2000/2010 se ha producido una mejora considerable en dimensiones críticas como salud, empleo, infraestructura y educación. Sin embargo, aún así per-

sisten retos significativos en estas dimensiones básicas y en otras dimensiones tales como acceso a bienes culturales, acceso al sistema bancario y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación que han sido tradicionalmente menos exploradas en relación con las primeras. Asimismo, las mejoras no se han distribuido de manera equitativa en todo el territorio nacional y se identifica una gran disparidad de situaciones. Un reciente estudio muestra que en el país coexisten al menos siete tipos de escenarios jurisdiccionales en donde operan las políticas educativas y sociales.

La Argentina desplegó durante los últimos años un amplio abanico de políticas sociales y educativas tendientes a reducir las brechas de desigualdad y al cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales reconocidos en un vasto conjunto de leyes a nivel local. En el estudio de las desigualdades sociales y educativas resulta fundamental incorporar al análisis el tipo de estrategias desplegadas por el Estado para revertir estas situaciones, ya que se considera que estas intervenciones operan también reconfigurando las estructuras de oportunidades en los distintos contextos territoriales.

En este marco, en el presente artículo hemos avanzado en el análisis del diseño de algunas políticas públicas. En todos los casos existe un avance en concebir a estas estrategias ya no como paliativas frente a una situación de desigualdad socioeconómica sino como restitución de derechos ciudadanos. En este sentido, en casi todos los casos se identifica una tendencia ya sea a universalizar o ampliar las protecciones sociales, a integrar la concepción de la población destinataria como sujetos a los que hay que restituir o garantizar el acceso al goce o ejercicio de derechos. Ello va de la mano de la verificación de la existencia de algún tipo mecanismo de consulta o reclamo que permita a los ciudadanos tener una actitud activa frente al incumplimiento o mal cumplimiento de la política. Por otra parte, si bien falta desplegar una mayor articulación entre las políticas, se identificó algún grado de avance en la integralidad de los diagnósticos y en la lectura de las problemáticas sobre las que intervienen estas políticas, así como también en las propias intervenciones. No obstante, resta aún integrar al diseño de las políticas instrumentos que permitan operar en distintos escenarios territoriales y responder a ese nivel de heterogeneidad, caracterizados por puntos de partida desiguales así como también por la extensión y calidad de la oferta de servicios y prestaciones del Estado y otros organismos en el territorio.

En algunas políticas, como AUH, AXE y Conectar Igualdad, se mencionan en los documentos oficiales de los proyectos la articulación de acciones entre distintos ministerios en la gestión de las acciones. No obstante, distintas investigaciones han señalado la persistencia en los hechos de un abordaje unisectorial en la resolución de las problemáticas que atienden estas políticas. En relación con los mecanismos previstos en el diseño para la implementación de los programas en los distintos territorios del país, cabe señalar que no se verifican estrategias diferenciadas en función de los diversos tipos de contextos jurisdiccionales. Volvemos a poner el énfasis en la importancia de pensar los problemas sociales y educativos desde un origen multicausal, cuya solución supone el desarrollo de un conjunto de capitales por parte de los sujetos para poder dar cumplimiento efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido la dimensión espacial cobra una relevancia particular que muchas veces no ha sido tomada en cuenta, esto es, considerar que el

espacio territorial y la estructura de oportunidades en las que se desenvuelven los sujetos son críticas para pensar el despliegue de estrategias por parte del Estado.

El nivel de análisis aquí realizado debe ser complementado con la indagación sobre los procesos de implementación de las políticas en los diversos tipos de contextos territoriales. Consideramos que las desigualdades sociales y educativas son el resultado de un conjunto de mecanismos visibles e invisibles, de intervenciones del Estado, el mercado y la sociedad civil que operan potenciando o inhibiendo las probabilidades de todos para constituirse como sujetos de derecho. Como señala Rosanvallon (2012), es necesario comenzar a repensar el modelo de derechos que se dirigen al individuo universal y están por lo tanto constituidos por posibilidades automáticas e incondicionales de acceso a las prestaciones o a los servicios. Es necesario pasar a una idea de derecho social y también educativo que responda a un *derecho procedimental* que razona en términos de equidad de trato, que garantiza un tipo de servicios en términos de calidad y pertinencia, que considera la singularidad de los distintos sujetos individuales y colectivos. De modo que aparece en el centro del debate el derecho a la singularidad concebida desde una mirada relacional. Así, abonamos a la idea de pensar las políticas desde una perspectiva multidimensional que permita establecer la especificidad de los procesos de construcción de lo social en el marco de una mirada universal que busque igualdad en el efectivo goce de los derechos sociales, económicos y culturales atendiendo la singularidad de los sujetos.

Recibido: 14 de febrero de 2014 | Aceptado: 15 de octubre de 2015

\**Cora Steinberg*, licenciada en Sociología por la UBA y Master Science, Social Policy and Planning por la London School of Economics. Docente de Sociología de la Educación, UBA y Prof. Adjunta e Investigadora de la Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE). Se ha desempeñado como consultora en organismos internacionales y gubernamentales en el área de trabajo, desarrollo social y educación. Consultora del Programa TIC y Educación Básica, Unicef Argentina. E-mail: corastein@gmail.com

\**Denise Fridman*, licenciada en Sociología por la UBA y especialista en Problemáticas Infanto Juveniles (Facultad de Derecho, UBA). Becaria de finalización de doctorado, CONICET/ UNIPE. También es docente investigadora ordinaria de UNIPE e integra el Observatorio sobre adolescentes y jóvenes en relación con las agencias de control social penal del Grupo de Infancia y Adolescencia del Instituto Gino Germani (FSOC, UBA). E-mail: dlfridman@gmail.com

\**Carolina Meschengieser*, licenciada en sociología por la UBA. Se encuentra finalizando su Maestría en Ciencias Sociales del IDES-UNGS. Consultora del Programa TIC y Educación Básica en UNICEF Argentina, dirigido por Juan Carlos Tedesco. Investigadora en la Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE). Se ha desempeñado como consultora en organismos internacionales y gubernamentales en proyectos del área educativa. E-mail: carolinameschen@gmail.com

\**Ornella Lotito*, licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora de la Universidad Pedagógica Provincial (UNIFE) en el Programa de Investigación Desigualdades Educativas y Territoriales en Argentina. Ha trabajado en diferentes entidades del área educativa. Actualmente integra el equipo Investigación y Desarrollo del Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE), del Ministerio de Educación. Se desempeña como consultora del Programa Conectar Igualdad. E-mail: ornellalotito@gmail.com

## Notas

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto PICTO UNIFE (2012-0092) “Educación Territorio y Sociedad. Un estudio sobre la dimensión objetiva y subjetiva de las desigualdades sociales y educativas en Argentina”, dirigido por Cora Steinberg.

<sup>2</sup> Con la reforma constitucional de 1994 se incorporan en el artículo 75, inc. 22 los siguientes tratados internacionales: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>3</sup> El interés particular por incluir esta última dimensión se basa en el hecho de que las políticas de transferencia monetaria se encuentran actualmente bancarizadas.

<sup>4</sup> Para más información sobre los objetivos, alcances y características de estos programas consultar: [www.conectarigualdad.gob.ar](http://www.conectarigualdad.gob.ar); <http://www.anses.gob.ar/asnagnacionuniversal-68>; [www.desarrollosocial.gob.ar/](http://www.desarrollosocial.gob.ar/)

[planahi/157](http://www.plannacer.msal.gov.ar/), <http://www.plannacer.msal.gov.ar/>, [www.msal.gov.ar/sumar/](http://www.msal.gov.ar/sumar/), <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>

<sup>6</sup> El monto se ha ido incrementado cinco veces a lo largo de los cinco años de implementación de la AUH, con un monto actual de \$644 por hijo/a.

<sup>7</sup> La incorporación de estudiantes de escuelas privadas con estas características se realizó luego de algunos relevamientos llevados a cabo por la ANSES en el año 2011. Los mismos informaron sobre la situación de los estudiantes permitiendo que percibieran la asignación cuando se corroboraron situaciones de vulnerabilidad social o cuando en la zona solo había una escuela y era privada.

<sup>8</sup> Creada a través de la Resolución 132/2010 de la ANSES

<sup>9</sup> O certificado médico en caso de que la embarazada cuente con cobertura social y esté comprendida dentro de la población alcanzada por la Asignación por Embarazo para la Protección Social.

<sup>10</sup> Fuente: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/OBS-000254%20-%20Bolet%3%AADn%20Cuatrimestral%20de%20la%20Asignaci%3%B3n%20Universal%20por%20Hijo%20para%20Protecci%3%B3n%20Social.%20I%20Cuatrimestre%202013..pdf>. Consultado en diciembre de 2014.

<sup>11</sup> Fuente <http://observatorio.anses.gob.ar>

/archivos/publicaciones/OBS-000254%20-%20Bolet%3%ADn%20Cuatrimestral%20de%20la%20Asignaci%3%B3n%20Universal%20por%20Hijo%20para%20Protecci%3%B3n%20Social.%20I%20Cuatriestre%202013..pdf. Consultado en diciembre de 2014.

<sup>12</sup> Una cuestión fundamental en los contextos más vulnerables es la escasa oferta educativa de jornada completa que garantice un mayor tiempo de escolaridad y de cuidado para los niños.

<sup>13</sup> Disponible en [http://www.asignacion-familiar.com.ar/AUxH\\_Formulario\\_Reclamo.pdf](http://www.asignacion-familiar.com.ar/AUxH_Formulario_Reclamo.pdf)

<sup>14</sup> Conectar Igualdad fue creado mediante el Decreto del PEN 459/10 y sus características se explicitan en la Resolución del CFE 123/10, mediante la cual se aprueba el documento “Las políticas de inclusión digital educativa. El programa Conectar Igualdad”

<sup>15</sup> Cabe señalar que hasta diciembre de 2014 se entregaron 4.705.613 netbooks lo cual implicó alcanzar la cobertura universal dentro del universo que el programa se propone alcanzar. Fuente: <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>

<sup>16</sup> El Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, creado por el Decreto 1552 en el año 2010, es un a política de Estado cuyos ejes estratégicos son la inclusión digital, la optimización del uso del espectro radioeléctrico, la producción nacional y generación de empleo en el sector de telecomunicaciones, la capacitación e investigación en tecnologías de la comunicación, la infraestructura y la conectividad con el fin de fortalecer la inclusión digital en la Argentina. El Plan prevé la articulación con las distintas políticas en ejecución en el ámbito nacional, entre las que se encuentra Conectar Igualdad.

<sup>17</sup> La Agenda Digital Argentina (ADA), creada mediante el Decreto Presidencial 512/2009 impulsa la creación de un gabinete multisectorial abocado al desarrollo de un plan nacional para la inclusión digital y apro-

piación por parte del Gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la sociedad del conocimiento mediante el uso estratégico e intensivo de las TIC.

<sup>18</sup> Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res\\_MTEySS\\_497-2008\\_Jovenes\\_con\\_Mas\\_y\\_Mejor.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res_MTEySS_497-2008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf)

<sup>19</sup> Según el Informe Mensual del MTEySS, Enero 2012, disponible en: [http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/PJMMT\\_ener12.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/PJMMT_ener12.pdf)

<sup>20</sup> En la página Web del MTEySS (<http://www.trabajo.gov.ar/redempleo/directorio.asp>) el dato sobre la cantidad de Oficinas y Unidades de Empleo Municipales por provincia son los siguientes: Buenos Aires 91, Catamarca 14, Chaco 23, Chubut 7, CABA 1, Córdoba 36, Corrientes 32, Entre Ríos 25, Formosa 29, Jujuy 18, La Pampa 13, La Rioja 18, Mendoza 16, Misiones 22, Neuquén 12, Río Negro 11, Salta 16, San Juan 20, San Luis 2, Santa Cruz 4, Santa Fe 53, Santiago del estero 9, Tierra del Fuego 3 y Tucumán 37.

<sup>21</sup> Como lo prescribe el Artículo 9° del Decreto N° 1603/09. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

<sup>22</sup> Si bien en ambos casos los montos varían en función de cada situación, el JMyMT, según la información presentada en el sitio oficial del programa (<http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>) otorga una ayuda económica mensual de \$450 mientras los jóvenes se encuentren participando de las instancias de capacitación, la AUH asigna \$460 mensuales por hijo hasta los 18 años de edad mientras se acrediten los controles sanitarios y la asistencia a instituciones educativas públicas, además de suplementos adicionales (<http://www.anses.gob.ar/destacados/asignacion-universal-por-hijo-1>) [fecha de consulta: 7 de enero de 2014].

<sup>23</sup> Mediante la resolución 198/2003 que refería al Programa para la creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales, al que designaba como Plan Nacer.

<http://www.elderecho.com.ar/index.php?action=178&record=12515>

<sup>24</sup> Resolución del Ministerio de Salud 1195/2012, “Programa Sumar” y/o “Programa Nacional de Desarrollo de Seguros de Salud” <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/202026/norma.htm>

<sup>25</sup> Cada una de las metas sanitarias, tiene definido un indicador para su medición, que recibe el nombre de trazadora: captación temprana del embarazo, seguimiento de control prenatal, efectividad del control neonatal, seguimiento del niño sano hasta un año, cobertura de inmunizaciones hasta los 24 meses, capacidad de detección de cardiopatías congénitas, seguimiento del niño sano de 1 a 9 años, cobertura de inmunizaciones al ingreso escolar, seguimiento de salud del adolescente de 10 a 19 años, prevención de cáncer cérvico uterino, prevención de cáncer de mama en grupos de alto riesgo, cuidado sexual y reproductivo en adolescentes, equidad en resultados de salud. Con el Plan Sumar, las trazadoras se elevaron a 14 y modificaron algunos aspectos de los indicadores del Plan Nacer, volviéndolos más exigentes. Por ejemplo, la detección temprana del embarazo pasó de la semana 20 a la semana a la 13. Asimismo, el Programa incorporó un indicador de equidad intraprovincial, destinado a medir y premiar la equidad en la cobertura lograda entre los diferentes departamentos que forman parte de cada provincia.

<sup>26</sup> Para realizar la transferencia de recursos, el Ministerio de Salud de la Nación, calcula mensualmente la Transferencia Mensual Base definida como el producto de un Monto per cápita base por el número de Beneficiarios Elegibles Inscriptos. El Monto per cápita base es uniforme para todas las Provincias adheridas y se ha establecido su valor inicial en 12 pesos mensuales por Beneficiario Elegible Inscripto. La provincia recibe el 40 % de la Transferencia Complementaria si alcanza las 10 trazadoras.

<sup>27</sup> A pesar de esto, el problema de las dificultades en el acceso a los servicios de salud en algunas zonas, aparece como una preocupación entre los funcionarios del Programa. Prueba de ello, es la integración del indicador mencionado o el planteo del problema en una mesa de trabajo realizada a finales del 2014 destinada al análisis de los avances y desafíos del programa y en la cual, esta problemática, fue mencionada.

<sup>28</sup> Según información oficial, la puesta en marcha en 2009 de acciones destinadas a articular la AUH y AxE y el Plan Nacer, “se tradujo inicialmente en los 230 mil niños y niñas que ingresaron a la Asignación Universal por estar inscriptos en el plan Nacer y un 14% de las embarazadas. Asimismo, para agosto de 2014, 10.156 beneficiarias de la AXE, han sido aportadas por su inscripción al Programa Sumar (que son dadas de alta por ANSES de manera automática al identificar el embarazo en curso en la semana 13, como se especificó más arriba).

<sup>29</sup> En 2014 se lanzó el programa PROGRESAR destinado a jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan o lo hacen informalmente o percibiendo un salario inferior al Mínimo Vital y Móvil, que tiene como propósito que inicien o completen sus estudios. Como parte de esta sinergia buscada entre los programas, la inscripción en el Programa SUMAR forma parte de sus condicionalidades.

<sup>30</sup> Cabe señalar que en la mesa de trabajo de discusión sobre el programa realizada a finales del 2014, la preocupación por hacer efectiva la integralidad del abordaje se hacía explícita en la convocatoria a funcionarios de diversos programas como Progresar y a representantes de organismos como la ANSES. Asimismo, la preocupación y la pregunta por qué acciones desplegar frente a aquellos beneficiarios que perdían su derecho a percibir las Asignaciones por su imposibilidad de sostener las condicionalidades requeridas, fue parte de los temas discutidos y que aparecen en la agenda de desafíos pendientes.

## Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, N° 88, abril, 35-50.

Anlló, Guillermo y Cetrángolo Oscar (2007). Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. En CEPAL – Colección de Documentos de proyectos Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina. Santiago de Chile: CEPAL

Arcidiácono, Pilar, Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal? *Revista Margen*, N° 61, Junio.

Ball, Stephen, Maguire, Meg y Braun, Annete (2012). *How Schools do Policy*. London: Routledge.

Barbetti, Pablo (2010). La implementación a nivel territorial de Programas de Inclusión socio-laboral juvenil. Tensiones, cambios y continuidades. Trabajo presentado en II Reunión de Investigadoras/es en juventudes de Argentina “Líneas prioritarias de investigación en el área jóvenes/juventud. La importancia del conocimiento situado”, 13, 14 y 15 de octubre, Salta.

Benitez Larghi, Sebastián, Steinberg, Cora (2011). Estado del arte TIC en educación secundaria. Buenos Aires: Educ.ar SE.

Bottinelli, Leandro (2013) ¿Por qué crece la educación privada? *Le Monde Diplomatique, Dossier La educación en Debate*, N° 12., abril.

Bourdieu, Pierre (1979). *La distinction: critique sociale du jugement*. París: Les Editions de Minuit

(1980) *Le sens pratique*. París: Les Editions de Minuit.

(1997) *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires: Siglo XXI

Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude (1981) *La reproducción*. Barcelona: Laia.

Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de*

*la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cortes, Fernanda (2012). Jóvenes entre itinerarios propuestos y trayectorias posibles. Una mirada sobre participantes del Programa “Jóvenes Más y Mejor Trabajo”. Trabajo presentado en X Jornadas de sociología de la UBA. 1-6 de julio Buenos Aires.

Danani, Claudia (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, Magdalena y di Virgilio, Mercedes (org): *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 25-5). Buenos Aires: UNGS/Editorial Prometeo.

Dubet, Francois y Martuccelli, Danilo (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Barcelona: Losada.

Feijoó, María del Carmen y Corbetta, Silvana (2013). La dimensión educativa de la Asignación Universal por Hijo (AUH). *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*. Buenos Aires: UNIPE, Editorial Universitaria.

Fituossi, Juan Paul y Rosanvallon, Pierre (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Garganta, Santiago y Gasparini, Leonardo (2012). El impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El caso de la AUH en Argentina. *Documento de Trabajo N° 133*, CEDLAS. Recuperado de: [www.cedlas.econo.unlp.edu.ar](http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar)

Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010). Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. *Económica, LVI*. CEDLAS.

Gluz, Nora y Rodríguez Moyano, Inés (2013). Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21. Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>

INDEC (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Isuani, Ernesto y Mercer, Hugo (1988). *La fragmentación institucional del sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Kessler, Gabriel (2002). *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

Lindemboin, Javier y Danani, Claudia (2002). La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales. Trabajo presentado en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes, 30 y 31 de mayo.

López, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE - UNESCO.

Merklen, Denis (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R. Kessler, G. Merklen, D. y Murad, N. (org) *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?* (pp. 45 a 77) Buenos Aires: Editorial Paidós.

Ministerio de Educación de la Nación (2012). Avances del Programa Conectar Igualdad. Recuperado de: <http://conectari-gualdad.prometeotdf.org/evaluacion-y-seguimiento-tdf/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Provincia de Buenos Aires (2010) Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. La mirada de los participantes. Recuperado de: [http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/Publicaciones%20P%C3%A1gina/Evaluacion\\_programa\\_jovenes.pdf](http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/Publicaciones%20P%C3%A1gina/Evaluacion_programa_jovenes.pdf)

Morduchowicz, Roxana (2013). *Los adolescentes del Siglo XXI. Los consumos culturales en un mundo de pantallas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak Oscar (1990). *La formación del Estado Argentino. Colección Conflictos y armonías en la historia Argentina*. Buenos Aires: Edito-

rial Belgrano.

Pautassi, Laura (2013). La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes. *Revista Ciencias Sociales* N°84. Buenos Aires: UBA, septiembre.

Repetto, Fabián y Díaz Langou, Gala (2010). Desafíos y enseñanzas de la AUH a un año de su creación. Documento de Políticas Públicas. *Recomendación N° 88*, Diciembre.

Rosanvallon, Pierre (2012). *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA Libros.

Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen a la desigualdad*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

(2010). *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Taurus Alfaguara

SITEAL (2012). Cambios en el acceso a la educación 2001-2010. Análisis en base a información censal de la situación de todas las provincias. Recuperado en: <http://www.oei.org.ar/CAMBIOSSCESO2001-2010.pdf>

Steinberg, Cora et. al. (2013). Desigualdades sociales, territoriales y educación básica en Argentina: una aproximación desde una perspectiva multidimensional. *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*. Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria, en prensa.

Sunkel, Guillermo (2010, septiembre). TIC para la educación en América Latina. Trabajo presentado en Congreso Iberoamericano de Educación, Buenos Aires.

Tedesco, Juan Carlos (2012). *Educación y Justicia Social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-UNSAM.

Tenti Fanfani, Emilio (2007). *La cuestión social y la escuela. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tiramonti, Guillermina (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires: Manantial.

Vacchieri, Ariana (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Caso Argentino, Programa TIC y Educación Básica*. Buenos Aires: UNICEF, Argentina.