

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

Sobrepoblación relativa y acción del Estado Nacional argentino: los programas de los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación desarrollados entre 2016 y 2019.

Oreja Cerruti, María Betania.

Cita:

Oreja Cerruti, María Betania (2019). *Sobrepoblación relativa y acción del Estado Nacional argentino: los programas de los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación desarrollados entre 2016 y 2019*. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1606>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/qtq>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Sobrepoblación relativa y acción del Estado Nacional argentino: los programas de los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación entre 2016 y 2019

María Betania Oreja Cerruti
Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján
betaniaoreja@gmail.com

Resumen

Desde mediados de los años '70, la consolidación de diversos cambios en el proceso de acumulación mundial y las especificidades de ese proceso en América Latina llevaron a la expansión de la desocupación, la pobreza y la desigualdad. Ello implicó la expansión de la llamada población obrera sobrante, para las necesidades del capital, en su condición de estancada y consolidada.

Como parte de los avances de la investigación doctoral "Las políticas socioeducativas del Estado nacional frente a la sobrepoblación relativa en Argentina (2001-2019)", este trabajo aborda las políticas desplegadas por el Estado nacional, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, que se proponen garantizar la inclusión socio-educativa de niños/as, adolescentes y jóvenes en situación de pobreza. Para ello se analizan las características generales, el alcance y el financiamiento de los programas desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional y, en menor medida, por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Se utilizan como fuentes normativa y documentación producida por los organismos mencionados. Se constata la reducción presupuestaria de los programas del Ministerio de Educación, la focalización como estrategia privilegiada y el peso significativo que continúa implicando, en contraste, la Asignación Universal por Hijo.

Estado nacional; políticas socioeducativas; Alianza Cambiemos; financiamiento

Presentación

Desde mediados de los años '70, la consolidación de diversos cambios en el proceso de acumulación mundial y las especificidades de ese proceso en América Latina llevaron a la expansión de la desocupación, la pobreza y la desigualdad. Ello implicó la expansión de la llamada población obrera sobrante, para las necesidades del capital, en su condición de estancada y consolidada (Marx, 1867/ 2005; Iñigo Carrera, 2013). En el



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

ámbito educativo, los Estados nacionales han desplegado políticas denominadas como compensatorias, de inclusión, prioritarias o socioeducativas cuyos objetivos declarados propusieron responder al problema de la “exclusión escolar”, abandono o desigualdad en el acceso al sistema educativo y en el tipo de oferta (Jacinto, 1999; Connell, 2006; Frandji *et al*, 2009; Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998; Barreyro, 2001; Gluz, 2006 y 2011; Duschatzky y Redondo, 2009; Gluz, Karolinski y Rodriguez Moyano, 2014; Oreja Cerruti, 2015; Seiffer, 2015).¹

Este trabajo forma parte de los avances de la investigación doctoral “Las políticas socioeducativas del Estado nacional frente a la sobrepoblación relativa en Argentina (2001-2019)”, desarrollada en el marco del Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y dirigido por la Dra. Marcela Pronko y la Lic. Susana Vior. El proyecto se interroga por el significado de esas políticas y por la necesidad de su permanencia, a lo largo de casi tres décadas, como parte de la especificidad del proceso de acumulación en Argentina y de la creciente diferenciación en la formación de los atributos productivos de la futura fuerza de trabajo. En este sentido, discutimos con los análisis que explican el desarrollo de estas políticas poniendo el foco, principalmente, en las concepciones ideológicas del personal político que las diseña.

Aquí nos proponemos analizar las políticas desplegadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y, en menor medida, por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MDS),² durante el gobierno de Macri, que tienen como destinataria a población en la edad correspondiente a los niveles obligatorios del sistema educativo y que buscan garantizar su inclusión socio-educativa. Se sistematiza información referida a los diversos programas desarrollados, sus objetivos, características y financiamiento. Para ello se recurre al análisis de normativa y documentación producida por los organismos mencionados así como a información estadística respecto de sus alcances y financiamiento.

¹ Dado que se trata de un texto sintético no es posible desarrollar aquí las diferencias conceptuales entre políticas compensatorias, de inclusión, prioritarias y socioeducativas. Por la misma razón se citan sólo algunos de los textos representativos que han abordado la temática.

² Nos referiremos a los organismos de esta forma, más allá de los cambios de denominación que implicaron la desjerarquización de los Ministerios de Salud y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Los programas de los Ministerios de Educación y de Desarrollo Social

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 285/16, designó a las “políticas de contexto” como uno de los tres ejes transversales para el logro de los objetivos centrales de la política educativa nacional. Se las define como “estrategias educativas y socioeducativas orientadas a promover la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento y así reducir las brechas existentes en el cumplimiento del derecho a la educación” (anexo Res. CFE 285/16, p. 24).

Los documentos de Política Presupuestaria del MEN que acompañan las Leyes de Presupuesto, para los años 2017 a 2020, incluyeron líneas de trabajo que se enmarcan en las políticas recién mencionadas. Se mencionan acciones referidas a la extensión de la jornada escolar, el acompañamiento a las trayectorias escolares, la asistencia técnica y financiera a los gobiernos provinciales para el diseño de estrategias pedagógicas y socio comunitarias y el desarrollo de proyectos específicos transversales vinculados con la promoción de la lectura, la provisión de textos, la educación sexual integral, los derechos humanos y la historia reciente, la prevención de adicciones, la convivencia escolar, la capacitación en técnicas de reanimación cardiopulmonar, olimpiadas, ferias de ciencias. La mayor parte de esas acciones son responsabilidad de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS).

En 2018 se añadió el programa presupuestario “Fortalecimiento territorial”, a cargo de la Subsecretaría de Enlace y Cooperación Intersectorial e Institucional, que incluyó algunas acciones destinadas a garantizar la obligatoriedad escolar de la población “con vulnerabilidad social” y “alto riesgo educativo”. Se planteó la intención de constituir una red que articulara la acción de las escuelas con la “comunidad”, a través de “voluntariados” o “agentes comunitarios”, para mejorar y consolidar el “tejido social” y la “calidad de vida”. También se incluyó el “Programa Asistiré” que se propuso reincorporar niños, jóvenes y adultos a la educación formal y detectar posibles casos de abandono escolar. En 2019 se incluye entre las acciones de la DNPS.

Algunos de los programas que venían siendo desarrollados en la etapa 2003-2015 continuaron y otros, si bien figuran en el sitio oficial de la DNPS, fueron desfinanciados y reabsorbidos, en general, por las provincias. Fue el caso, centralmente, de los programas que implicaban la contratación de talleristas y que suponían un mayor esfuerzo presupuestario.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

A su vez, el gobierno de Cambiemos diseñó nuevos programas como el “Educación Inclusiva” y “Escuelas Faro”. El primero se basa, principalmente, en la asistencia técnica para fortalecer la “cultura escolar inclusiva” y la atención a la diversidad. El segundo consistió en el acompañamiento a 3.000 escuelas públicas primarias y secundarias, seleccionadas a partir de los resultados obtenidos en el Operativo Aprender 2016, con el objetivo de mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social desarrolló un conjunto de acciones destinadas a niños/as, adolescentes y jóvenes, principalmente, a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y del Instituto Nacional de Juventud. Algunos ejemplos son el Plan Nacional de Primería Infancia y los Centros de Adolescentes.

La política presupuestaria del MEN³

Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se registró un cambio de énfasis en las líneas prioritarias del MEN con respecto a las del gobierno anterior. Se fortalecieron las áreas referidas a evaluación, “calidad” e innovación. Esto se expresó en un fuerte crecimiento porcentual del presupuesto destinado a “Información y Evaluación de la Calidad Educativa” y “Mejoramiento de la Calidad Educativa”, cuyas unidades ejecutoras fueron la Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa y la de Innovación y Calidad Educativa.

Pese a su crecimiento, ambos programas tienen un peso muy reducido en los gastos totales del Ministerio. En el caso de la Evaluación no superó el 0,36%. El presupuesto destinado al “Mejoramiento de la Calidad” ascendió, en términos relativos, pero no superó el 0,7% del total de gastos. En 2017 se creó el Programa “Implementación del Plan Nacional de Educación Digital” que representó el 5,5% del presupuesto de ese año. Posteriormente descendió tanto en términos reales como en su peso relativo: para 2020 representa el 1%.

Respecto de los programas correspondientes a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, hasta 2016, presentaron un presupuesto diferenciado del de la Dirección Nacional de Gestión Educativa. En 2016, “Gestión educativa” representaba el 7,52% de los gastos del MEN y “Acciones Compensatorias en Educación” el 3,45%.

³ El desarrollo se basa en la inversión presupuestada, no en la ejecutada.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

En los presupuestos presentados por la Alianza Cambiemos para los años 2017 a 2020, se unifican ambas líneas bajo la denominación “Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas”. Para 2017, este representó el 4% de los gastos del MEN disminuyendo progresivamente en los años siguientes, tanto en términos reales como relativos.

En el presupuesto 2019 la inversión prevista para la DNPS descendió al 1% de los gastos totales del MEN. Al mismo tiempo, se incrementó el financiamiento del MEN para Becas porque el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) es transferido desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Las becas que antes gestionaba la DNPS (para estudiantes de pueblos originarios, judicializados y enmarcados en leyes especiales) pasan a la Dirección Nacional de Becas Educativas. El programa “Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes” representa el 5,1% de los gastos del MEN.

Algunas tendencias

Del conjunto de acciones del Estado Nacional frente a la superpoblación relativa la que continúa con mayor peso presupuestario y alcance en el periodo 2016-2019 es la Asignación Universal por Hijo, dependiente de la ANSES. Su cobertura incluso se amplía. Tal como señalan Seiffer y Rivas Castro (2017) el gobierno de Macri refuerza la tendencia a la asistencialización de la política social que muestra los límites de la acumulación en la Argentina para generar empleo y garantizar la normal reproducción de la clase trabajadora. Esto se agudiza con el aumento de la desocupación y la caída de los salarios reales.

Los programas socioeducativos del MEN y del MDS son acotados e implican una escasa inversión, reducida en términos reales en el marco del ajuste en los gastos del Estado del período y, especialmente, desde 2018.

Se observa la permanencia de la focalización como estrategia privilegiada de acción y, además, se reduce la cobertura de acciones impulsadas por el gobierno anterior.

Al mismo tiempo, constatamos la permanencia de este tipo de acción del Estado, a través de ambos organismos, e incluso la creación de nuevos programas. El desarrollo de la investigación busca profundizar en la comprensión de este tipo de acción del Estado nacional.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Referencias bibliográficas

- Barreyro, G. (2001). *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo. Tesis de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en educación* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Birgin, A., Dussel, I. & Tiramonti, G. (1998). Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos. *Propuesta Educativa*, 9 (18), 51- 58.
- Connell, R.W. (2006). *Escuelas y justicia social*. 3ª edición. Madrid: Morata.
- Duschatzky, S. & Redondo, P. (2000; reimpreso en 2008). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En S. Duschatzky (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (p. 121-185). Buenos Aires: Paidós.
- Frاندji, D., Pincemin, J-M., Demeuse, M., Greger, D. & Rochex, J-Y (coord.) (2009). "EuroPEP". Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe. Vol. 1 y 2. Rapport scientifique, Programme Socrates 2, Comisión Europea, Institut National de Recherche Pédagogique (INRP). Recuperado de <http://ec.europa.eu>. Fecha de acceso: octubre de 2012
- Gluz, N. (2006). *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.
- (2011). 'Asistir en la escuela', un cambio en los sentidos de 'asistir a la escuela'. En N. Elichiry (comp.), *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización* (p. 59-80). Buenos Aires: Noveduc.
- , Karolinski, M. & Rodriguez Moyano, I. (2014). Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013). En N. Gluz et al, *Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay* (p.13-130). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Ilño Carrera, J. (2013). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

- Jacinto, C. (1999). *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina*. Serie Estrategias de educación y de formación para los grupos desfavorecidos, París, IPE-UNESCO.
- Marx, K. (1867 / 2005). *El Capital, tomo I, vol. 1*. Siglo XXI Editores: México.
- Oreja Cerruti, M.B. (2015). *Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales* (tesis de maestría). Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires.
- Seiffer, T. (2015). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la "cuestión social" en Argentina? En A. Rossi, E. Fernández y M.P. Musso, *Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y organismos internacionales de crédito en América Latina y el Caribe*. (pp. 267 – 299). Tandil: Dynamis.
- & Rivas Castro, G. (2017). La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016). *Estudios del Trabajo* 54, 91-117.

Fuentes consultadas

- Leyes de presupuesto, años 2016 a 2020: Política Presupuestaria del MEN.
- Resolución Consejo Federal de Educación N° 285/16.
- SIEMPRO – Presidencia de la Nación (2019). Guía de programas sociales. Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- SIEMPRO – Presidencia de la Nación (2019). Guía de programas sociales. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.