

# El impacto de las políticas sociales hacia niños en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Salta, Argentina

## The Impact of Social Policies on Vulnerable Children In the City of Salta, Argentina

VICTOR TOLEDO\*

### RESUMEN

Las instituciones sirven de marco para interacciones entre diversos actores sociales sobre los cuales el Estado ejerce un rol central pero no exclusivo dentro del entramado social. En vista de ello, esta investigación tiene como objetivo primordial analizar el impacto educativo de los programas sociales destinados a niños en los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta, Argentina. El enfoque teórico se basa en la noción de institucionalidad social, pues los programas sociales y las acciones que de ellos se desprenden están contextualizados en un entramado o en redes que, cuando se institucionalizan facilitando acciones colectivas, dan lugar a la conformación de capital social. Se parte del supuesto que sostiene que los programas sociales destinados a la niñez tienen resultados disímiles en materia educativa, según los contextos y las áreas abordadas, y para comprobarlo se utilizarán metodologías cualitativa y cuantitativa.

**Palabras clave:** programas sociales, políticas públicas, rendimiento escolar, vulnerabilidad.

### ABSTRACT

Institutions serve as a framework for interactions among different social actors over whom the state plays a central –but not exclusive– role in the fabric of society. Given this, this research project's main aim is to analyze the educational impact of social programs targeting children in the Solidaridad and Castañares Neighborhoods of the city of Salta, Argentina. The author's theoretical focus is based on the notion of social institutionalization, since the social programs and the actions that stem from them are contextualized in networks that, when institutionalized, facilitating collective action, give rise to the creation of social capital. The author's starting point is the supposition that social programs for children achieve different educational results depending on their contexts and areas; to prove this, he uses both qualitative and quantitative methodologies.

**Key words:** social programs, public policies, student performance, vulnerability.

\* Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta, <[vtoledo@ucasal.edu.ar](mailto:vtoledo@ucasal.edu.ar)>. Este artículo es resultado del proyecto de investigación "El impacto de las políticas sociales destinadas a niños y niñas en barrios en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Salta. Casos niños y niñas con edad de escolaridad primaria de los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta", aprobado por Resolución Rectoral no. 1.735/16 de la Universidad Católica de Salta. El equipo de investigación estuvo conformado por Victor F. Toledo (director), Federico A. de Singlaur y Silvina Abud Rodríguez.

## ANÁLISIS CONTEXTUAL

Las prácticas educativas, el proceso de enseñanza-aprendizaje, los resultados sobre el rendimiento escolar y muchos otros fenómenos relacionados tienen estrecha vinculación con el contexto en el cual se desenvuelven, que no constituye únicamente un espacio o área geográfica, sino más bien un entramado de relaciones sociales e institucionales que configuran tanto el micro como el macroentorno de las actividades educativas. Así, puede referirse tanto al país como a la provincia y a la ciudad en la que se inserta la escuela, por ejemplo; el barrio en el que está situada y sus alrededores, la comisaría más cercana, los vecinos, el núcleo familiar y un largo etcétera. Cada uno de ellos, en mayor o menor medida, con mayor o menor incidencia, repercuten en la educación escolar.

En la medida en que estas individualidades, agrupaciones e instituciones se coordinan para facilitar acciones colectivas, se crea capital social (Forni *et al.*, 2004: 3), pues es inherente a las relaciones sociales; sin embargo, éste no se manifiesta con cualquier forma de vinculación sino en tanto y en cuanto se lleven adelante tres funciones básicas: control social, fuente de apoyo y fuente de beneficios (Freyre, 2013: 102). Desde esta perspectiva, el abordaje del capital social en contextos de pobreza o relacionado con políticas públicas requiere de una mirada sobre las capacidades y las experiencias organizativas desplegadas por la sociedad (Freyre, 2013: 115) y el Estado como articulador de políticas públicas.

Como la educación tiene lugar en el “seno de la vida social” (Arroyo, 2009: 3), puede decirse que se produce fundamentalmente en un contexto social, que se constituye de un conjunto de elementos vivos y con valores propios. Por lo tanto, toda sociedad “[...] origina y transmite una educación, pero cada sociedad, o mejor cada entorno, en los que la escuela puede estar inserta son diversos [y por lo tanto] la escuela tiene que dar respuesta a esas situaciones y factores partiendo del análisis de los mismos e implicando a los diversos sectores que configuran la comunidad educativa –maestros, alumnos, padres– en la relación de un proyecto común” (Arroyo, 2009: 4-5). Si esto sucede, entonces se puede decir que existe una base sólida para la conformación de capital social. Los casos estudiados en la investigación, es decir, las escuelas públicas de educación primaria de los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta, fueron seleccionados por dos razones principales: *a)* presentan situaciones de vulnerabilidad muy marcadas y *b)* porque geográficamente abarcan el sur (Solidaridad) y el norte (Castañares) de la ciudad.

El barrio Castañares es uno de los cinco más poblados de la Ciudad de Salta y la cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) ronda el 10 por ciento. En el caso de Solidaridad, que también es uno de los más populosos –si no el más poblado en la actualidad– tiene un nivel de NBI superior al 50 por ciento (DGEPS, 2001).

Cuando hablamos de NBI nos referimos, según los criterios censales, a hogares que tengan al menos una de estas situaciones: *a*) hacinamiento (más de tres personas por cuarto); *b*) viviendas precarias o de tipo similar; *c*) hogares sin ningún tipo de retrete; niños en edad escolar que no asistieran a la escuela; *d*) hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria (Dinrep, 2014: 3). Cabe aclarar que los datos son dinámicos y no están actualizados, ya que en 2020 se realizaría un nuevo censo de los barrios. Asimismo, en 2009 se realizó un informe sobre la percepción del censo social en la zona norte de la Ciudad de Salta; no obstante, no entró en ese relevamiento el barrio Castañares y no se obtuvo información sobre si el proyecto avanzó.

Según informa el diario *El Tribuno de Salta*, el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Renabap) indica que Salta cuenta con el 28 por ciento de los asentamientos del noroeste argentino (NOA); por lo tanto, no debe extrañar que la provincia presente cifras sobre pobreza e indigencia que superan la media nacional y que ello constituye un marco o contexto en el cual las escuelas de los barrios señalados no están exentas ni desconectadas.

## LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Es evidente que la pobreza y la educación son fenómenos asociados de manera muy estrecha y parece lógico que, en un panorama de índices crecientes de la primera, las cifras en materia de educación no sean alentadoras. Para poder tener un marco de referencia, es necesario enfatizar en algunos aspectos referidos a la pobreza y luego a la educación, con la finalidad de tener más elementos para la comprensión de la problemática estudiada.

A partir del año 2016 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) retomó las mediciones de pobreza e indigencia, con modificaciones en cuanto a la metodología utilizada previamente. De acuerdo con la conceptualización utilizada, se define la línea de indigencia (LI) como aquella que establece si “los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada canasta básica alimentaria (CBA)” (INDEC, 2016: 5),<sup>1</sup> de modo que aquellos hogares que no superen ese umbral son considerados indigentes.

Por otra parte, la línea de pobreza (LP) “... extiende el umbral para incluir no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios.

<sup>1</sup> La publicación menciona como responsables a Jorge Todesca, Fernando Cerro y Silvina Viazzi.

La suma de ambos conforma la canasta básica total (CBT), la cual es también contrastada con el ingreso de los hogares” (INDEC, 2016: 5).

Los datos arrojados en ese entonces por el INDEC muestran que el 32.2 por ciento de la población económicamente activa del país era pobre y que el 6.3 por ciento, indigente.<sup>2</sup> Traducido en cifras, menciona que había 8.7 millones de personas pobres y 1.7 millones de indigentes. La región del noreste argentino (NEA), era la de mayor tasa de pobreza, ya que había un 40.1 por ciento de pobres. En el caso de la región NOA, donde se encuentra la provincia de Salta, las cifras de pobreza alcanzaron al 35.6 por ciento, por lo que se encontraba sobre la media nacional, en tanto que la indigencia afectaba al 4.8 por ciento, es decir, que estaba por debajo de la media nacional.

<b>Cuadro 1</b>	
DEFINICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN EL OBSERVATORIO DE LA REALIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA (UCA)	
Un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos, uno de sus derechos para el desarrollo humano social	
Pobreza multidimensional moderada	Pobreza multidimensional severa
Los niños/as y adolescentes (0-17 años) se encuentran en situación de pobreza multidimensional cuando presentan al menos una privación severa o moderada. Las privaciones moderadas implican una vulneración en el ejercicio de derechos, la cual obstaculiza el desarrollo humano y social de la infancia, pero cuyas consecuencias pueden ser abordadas en el mediano plazo.	Los niños/as y adolescentes (0-17 años) se encuentran en situación de pobreza multidimensional severa cuando presentan al menos una privación grave en dimensiones de derechos esenciales para el desarrollo humano. Es decir, cuando al hallarse privados de necesidades y del ejercicio de capacidades se obstaculiza su máximo desarrollo y requieren de un abordaje en el corto plazo.
Ingresan a la pobreza multidimensional moderada los niños/as que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• viven en situación de hacinamiento medio y/o en viviendas precarias en términos de su construcción;</li> <li>• no tienen acceso a una atención preventiva de la salud y no cuentan con obra social, mutual o prepaga;</li> <li>• carecen de estimulación temprana suficiente;</li> <li>• asisten a la escuela pero carecen de ofertas educativas, o</li> <li>• cuando son adolescentes presentan sobrecarga y/o trabajan en tareas domésticas intensivas y/o económicas.</li> </ul>	Ingresan a la pobreza multidimensional severa los niños/as que presentan al menos una de las siguientes privaciones severas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hambre, y no acceder a ayuda alimentaria directa;</li> <li>• no tener acceso al agua de red y no contar con inodoro con descarga;</li> <li>• vivir en situación de hacinamiento crítico y/o en una vivienda precaria en términos de los materiales de su construcción;</li> <li>• no tener las vacunas que corresponden a su edad;</li> <li>• no acceder a ninguna tecnología de la información;</li> <li>• carecer de estímulos emocionales e intelectuales en la temprana infancia;</li> <li>• no asistir a la escuela entre los 4 y los 17 años.</li> </ul>
<b>Fuente:</b> Recuperado de Tuñón y Poy (2016: 6).	

<sup>2</sup> Se tomaron como referencia treinta y un conglomerados urbanos.

A su vez, informe del Barómetro de la Universidad Católica Argentina incorporó el concepto “multidimensional” de la pobreza, por lo que se tomaron en cuenta seis dimensiones para realizar la medición: derecho a la alimentación, al saneamiento, a la vivienda digna, a la atención a la salud, a la estimulación temprana, a la educación, y a la información. A partir de estas dimensiones se toma como referencia conceptual la distinción entre situaciones moderadas y severas de pobreza.

Partiendo del concepto de la multidimensionalidad, es interesante observar, por lo tanto, cómo se correlaciona con la estratificación económica ocupacional de los hogares, especialmente aquellos de trabajadores marginales u obreros integrados (Tuñón y Poy, 2016: 13), por lo que puede decirse que “En los hogares que reciben algún tipo de atención, principalmente a través de transferencias monetarias como la asignación universal por hijo (AUH) u otras transferencias no contributivas, los niños/as muestran mayor propensión a verse privados del ejercicio de derechos básicos que aquellos que residen en hogares cuyo jefe no recibe tales transferencias” (Tuñón y Poy, 2016: 14).

## EL IMPACTO DE LA POBREZA EN MATERIA EDUCATIVA

Las cifras sobre la decadencia de la educación argentina son paralelamente comparables con las de la situación socioeconómica. En 1980, Argentina tenía un 4.7 por ciento de pobres, cifra muy inferior a la media de América Latina, que era del 29.5 por ciento. En 2007, la pobreza en Argentina creció al 21 por ciento, es decir, se multiplicó por cinco, mientras que en América Latina permaneció en valores similares a la de los años ochenta (el 28.9 por ciento) (Rivas *et al.*, 2010: 19). En la actualidad, según las cifras del INDEC, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza es de 23.4 por ciento, lo que comprende al 32 por ciento de la población, mientras que la indigencia abarca al 4.8 por ciento de hogares y el 6.7 por ciento de indigencia (INDEC, 2018: 3).

La escolarización en Argentina es muy elevada. En el nivel primero hay casi un 100 por ciento del total de los niños del país escolarizados; no obstante, los niveles y los resultados alcanzados son muy disímiles dados los contextos socioeconómicos. La calidad de la educación se ha visto claramente resentida pues, en muchos casos, las escuelas “...han tenido que transformar su rol pedagógico en torno a la contención de diversas problemáticas sociales y afectivas de los alumnos” (Rivas *et al.*, 2010: 21).

Las AUH, que en la provincia de Salta ascienden en la actualidad a 170 179, han sido una medida que ha contribuido a la permanencia de los niños en el sistema escolar. No se puede afirmar una correlación estadística entre pobreza y educación, como

tampoco medir el impacto cuantitativo de la AUH en el desempeño escolar de los niños, pero ciertamente hay vinculaciones que son innegables.

Un informe dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas expresa que la AUH implicó una “reducción significativa en los indicadores de indigencia y de desigualdad, y en menor medida en los de pobreza” (MEFP, 2009: 13). Con estos estándares, Argentina estaría retornando a los niveles de la década de 1970, lo que no sería demasiado alentador en términos de progreso.

Los indicadores sociales permiten ver un impacto positivo de la AUH, pero de allí a medir la situación y establecer relaciones de causalidad, es más problemático, especialmente en un tema tan sensible como la pobreza, que dejó de medirse por un lapso de tiempo. Según el Observatorio de la Realidad Social de la UCA, el impacto de la AUH fue positivo desde el punto de vista de la ampliación de la cobertura social a niños (el 81 por ciento de los más pobres tienen hoy alguna protección social) y genera un incremento en el ingreso per cápita de las familias de hogares más pobres (Salvia, 2015: 4).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS A LA VULNERABILIDAD**

Los gobiernos nacionales, provincial, municipal, así como organizaciones internacionales (UNICEF) y no gubernamentales (ONG) de diversa índole han llevado y llevan adelante diferentes programas para enfrentar o paliar situaciones de vulnerabilidad y mejorar la calidad educativa. Ahora bien, si se entiende a las políticas públicas no como acciones gubernamentales sino como políticas que incorporan a otros actores, indirectamente, a través de la participación política partidaria y de las elecciones (Lahera Parada, 2004: 17), y directamente consideran las demandas y propuestas de la sociedad civil, las empresas y diversos actores y organizaciones internacionales, no parece ser que esos programas obedezcan a tal concepción, sino que más bien se trata de acciones que requieren una mayor articulación.

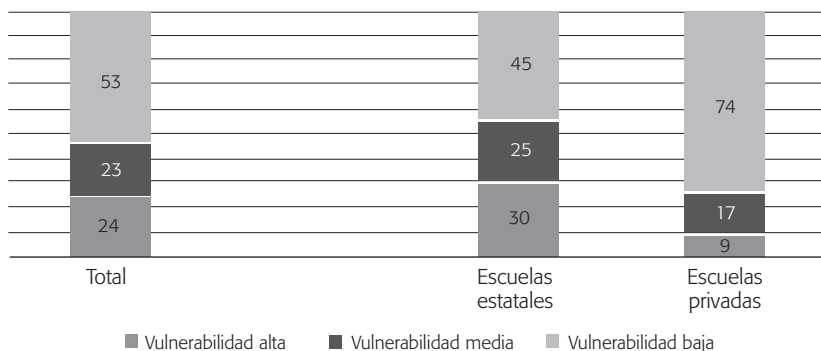
Las pruebas Aprender constituyen una buena herramienta, ya que a la vez que miden resultados estadísticos se complementan con encuestas a directivos y educadores. Sin embargo, como se verá más adelante, creemos que es necesaria la inclusión de algunas dimensiones de manera explícita. Las pruebas Aprender 2018 aplicadas a estudiantes del sexto grado de establecimientos públicos y privados arrojan ciertos datos a tener en cuenta.

En la provincia de Salta, las pruebas involucraron al 97 por ciento de escuelas y el 91.2 por ciento de estudiantes, entre estos últimos, el 90.3 por ciento, de establecimientos públicos. Las cifras ubican a la provincia por encima de la media del NOA en cuanto a establecimientos (el 96.97 por ciento) y estudiantes (el 86.83 por ciento).

Cuando de resultados se trata, en materia educativa, una de las cuestiones que más hacen foco está relacionada con la repitencia. En este caso, se puede observar que entre los estudiantes que asisten al sector estatal, un 29 por ciento pertenece al nivel socioeconómico (NSE) bajo, un 63 por ciento al medio y un 8 por ciento al alto. En el caso de los estudiantes que asisten a instituciones privadas, las cifras se invierten notablemente: un 3 por ciento pertenece al NSE bajo, un 55 por ciento al medio y un 42 por ciento al alto (SEE, 2019a: 15). La repitencia declarada es, en el caso de los asistentes a escuelas públicas, de un total del 15 por ciento, mientras que en el caso de los asistentes a escuelas privadas es del 4 por ciento.

A nivel nacional, puede identificarse que un tercio de las escuelas primarias estatales se ubican en radios censales de alta vulnerabilidad, un 25 por ciento en territorios de vulnerabilidad media y un 45 por ciento en radios censales de baja vulnerabilidad. En el caso de las escuelas privadas, la cifra de vulnerabilidad baja es de casi dos tercios. En definitiva, mientras que en el primer caso hay una distribución semejante entre baja vulnerabilidad, por un lado, y media y alta vulnerabilidad, por el otro, en el caso de las escuelas privadas las de alta y media vulnerabilidad rondan el 25 por ciento (SEE, 2019b: 52).

**Gráfica 1**  
DISTRIBUCIÓN DE ESCUELAS POR ICSE\* SEGÚN ÁMBITO



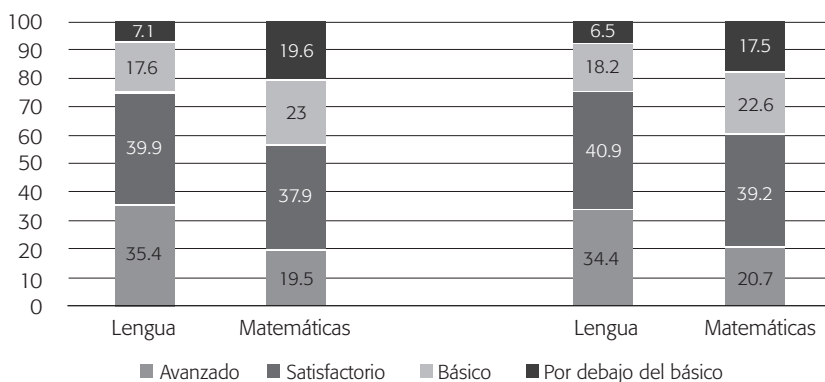
\* Índice de contexto social de educación.

Fuente: Recuperado de SEE (2019b: 52).

Según los porcentajes, el 52 por ciento de las escuelas urbanas situadas en territorios de baja vulnerabilidad superan el promedio nacional en lengua y matemáticas en 2016, y en 2018 la cifra se incrementó al 56 por ciento (SEE, 2019b: 55).

Si se comparan los resultados obtenidos a nivel nacional con los obtenidos a nivel distrital (por provincias), se verá que Salta se encuentra levemente por debajo de la media en lengua y levemente por encima en matemáticas (SEE, 2019a: 26).

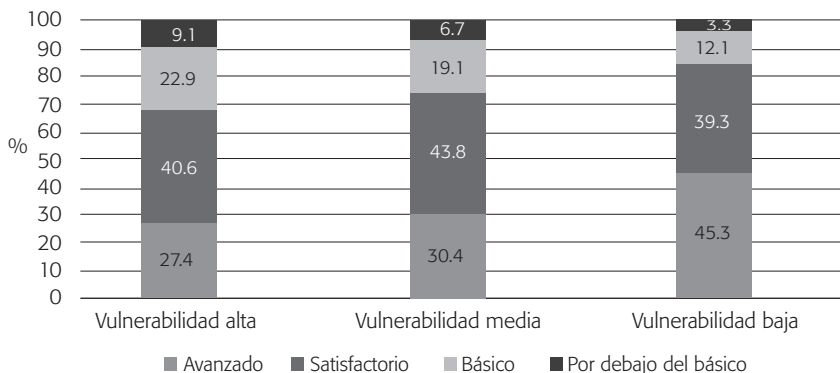
**Gráfica 2**  
NIVEL DE DESEMPEÑO EN LENGUA Y MATEMÁTICAS (%)



Fuente: Recuperado de SEE (2019a: 26).

Los datos, teniendo en cuenta la vulnerabilidad, muestran que los resultados satisfactorios se incrementan a medida que baja la vulnerabilidad y los no satisfactorios disminuyen en lengua, pero en matemáticas resulta curioso que el porcentaje de resultados avanzados en estudiantes con vulnerabilidad media es inferior que en el caso de estudiantes con vulnerabilidad alta.

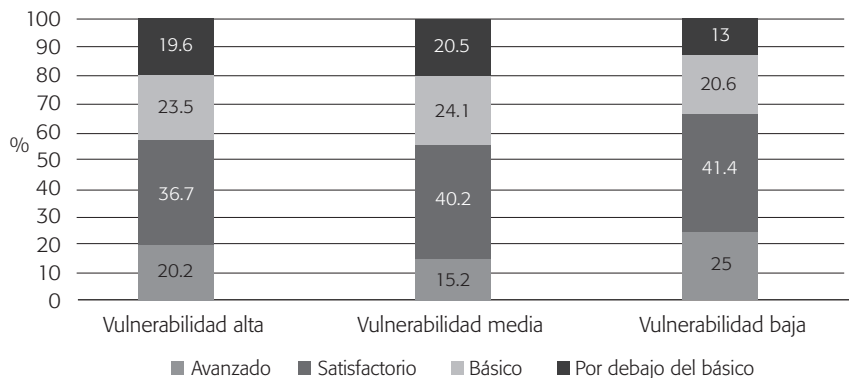
**Gráfica 3**  
NIVEL DE DESEMPEÑO EN LENGUA SEGÚN ICSE (SALTA)



Fuente: Recuperado de SEE (2019a: 30).



**Gráfica 4**  
NIVEL DE DESEMPEÑO EN MATEMÁTICAS SEGÚN ICSE (SALTA)



**Fuente:** Recuperado de SEE (2019a: 31).

Cuando se analizan las razones del ausentismo, desde la perspectiva de los directivos, el 72 por ciento menciona la baja motivación en el hogar en relación con la escuela (la primera causa) y el 44 por ciento a tareas vinculadas al cuidado del hogar (la tercera) (SEE, 2019b: 86). Esto último podría hacer, implícitamente, referencia a trabajo infantil. En el caso de Salta, las prioridades no difieren mucho, pues la baja motivación en el hogar en relación con la escuela sigue siendo la principal causa (el 68 por ciento) y las tareas de cuidado del hogar es la cuarta, con el 43 por ciento. En segundo lugar, aparece el rubro “otras razones” con el 55 por ciento (SEE, 2019a: 61).

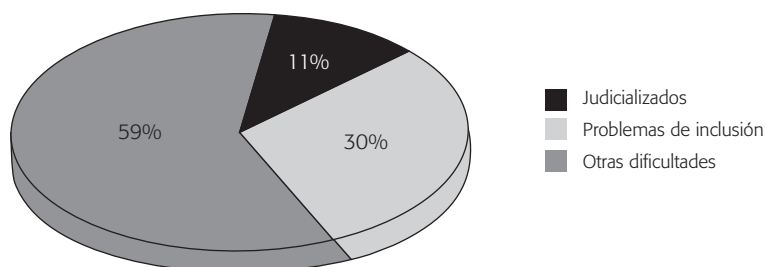
En el caso del trabajo de campo de esta investigación, como avances de resultados a partir de datos parciales y un trabajo previo realizado por uno de los establecimientos en el barrio Solidaridad, se elaboró una planilla (véase el cuadro 2) para la obtención de datos duros, la que luego fue complementada con entrevistas abiertas con los docentes del nivel primario de todas las escuelas seleccionadas.

El relevamiento de tres establecimientos primarios de un total de cinco indica que, de un total de cuatrocientos noventa y cinco alumnos del nivel primario, con una edad promedio de 9.25 años, los veintiséis docentes que llenaron la planilla señalan que las situaciones de vulnerabilidad recurrente son muy disímiles, por lo que la mayoría se producen en el amplio espectro de la categoría “otros”. En las entrevistas, indicaron que esas situaciones, en su gran mayoría, corresponden a niveles socioeconómicos precarios.

**Cuadro 2**  
DIAGNÓSTICO DE SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Dimensiones	Características del diagnóstico	Descripción	Observaciones <sup>1</sup>
Datos de identificación	Turno Grado Número de alumno/as del grupo Edad promedio		
Situación de vulnerabilidad	Alumnos judicializados Alumnos con problemas de inclusión Alumnos con otras dificultades		
Contexto familiar	Escolaridad de padre/madre Cantidad de padres/madres que reciben AUH Apoyo de la familia a las actividades escolares		
Ritmo de aprendizaje de alumnos	Rápido Moderado Lento		
<sup>1</sup> Sólo completar si se considera pertinente.			
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.			

**Gráfica 5**  
NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD



**Fuente:** Elaboración propia.

**Gráfica 6**  
APOYO FAMILIAR



**Fuente:** Elaboración propia.

El contexto familiar es entendido como muy importante en el marco de análisis de situaciones de vulnerabilidad. En las entrevistas a los docentes de las escuelas, un término recurrente fue el de “acompañamiento” y, en concreto, la carencia de éste por parte de los padres. Los datos de las planillas muestran que, en su mayoría, los padres o madres no terminaron la secundaria y que el apoyo familiar es bajo, o menor al 50 por ciento en la gran mayoría de los casos. Sobre un total de cuatrocientos noventa y cinco alumnos, los docentes observan el elevado número de ciento noventa y ocho madres o padres que reciben AUH, aunque hay otros que respondieron no saber o cuyas respuestas no fueron precisas, pues indicaron como tal simplemente “la mayoría”.

### SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN ESCUELAS DE ENSEÑANZA PRIMARIA EN SALTA

Al avanzar sobre temáticas referidas a vulnerabilidad social, pobreza, marginación, resultados obtenidos por las instituciones y demás actores, la tarea fue ardua debido a la falta de sistematicidad en la recolección de datos. Nos referimos con esto a dos cuestiones medulares: 1) la ausencia de mediciones prolongadas, institucionalizadas y continuas que permitan ver evoluciones a largo plazo (lo vimos con la pobreza y también con el rendimiento escolar, por ejemplo), y 2) la falta de criterios uniformes o consensuados sobre qué y cómo se miden los fenómenos.

En toda investigación, los indicadores son fundamentales pues constituyen los datos a partir de los cuales se miden o analizan los comportamientos de las variables. Sin datos, sean cualitativos o cuantitativos, cualquier investigación, cualquier análisis,

carece de sentido. Ahora bien, los datos no son inocentes o no son enteramente objetivos, no sólo porque tiene que ser interpretados, sino porque, en su construcción, se perfilan o determinan criterios que pueden ser muy disímiles y, por lo tanto, los resultados pueden ser también muy disímiles. Como lo explica muy bien Diego Born, es necesario analizar resultados a la luz de los criterios operacionales adoptados.

En casi cualquier análisis de estadística educativa podrá encontrarse una frase como la siguiente: los estudiantes de nivel socioeconómico alto obtienen mejores resultados educativos que los estudiantes de nivel socioeconómico bajo. Ahora bien, esta simple frase amerita al menos dos interrogantes iniciales. El primero, qué se entiende por nivel socioeconómico; el segundo, qué se entiende por resultados educativos (Born, 2018: 19).

Si se toma como referencia la repitencia mencionada en el apartado anterior, los números tienen que ser puestos en contexto. Datos del 2013 muestran que la provincia de Salta es la octava del país en cuanto a tasa de sobreedad en educación primaria, y se encuentra levemente por encima del promedio nacional. En el nivel secundario la situación cambia un poco, ya que la provincia de Salta es la segunda con mayor sobreedad, muy por encima del promedio nacional. De todas formas, ese análisis, realizado en términos absolutos, puede cambiar si se hace una comparación con las tasas más bajas (Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires). Concretamente, los datos de Salta en el nivel primario superan tres veces dichas tasas, en tanto que en el nivel medio 1.7 veces, con lo que, en términos relativos, puede decirse que el nivel primario está en peor situación que el secundario (Piselli *et al.*, 2016: 23-24).<sup>3</sup>

A partir del índice de contexto social de educación (ICSE), desarrollado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, los resultados educativos obtenidos se miden en torno a los contextos de vulnerabilidad.

El objetivo central del ICSE es ofrecer una aproximación al contexto social del sistema educativo, constituyéndose así en una variable independiente para analizar qué sucede en pequeños territorios en lo referido a la educación, sea en vinculación con la información que el propio censo ofrece (asistencia, rezago) como en la intersección entre la información territorial y la información educativa a nivel de escuela generada a partir de la estadística sectorial (indicadores de proceso y logros, aprendizajes, etcétera.) (Born, 2018: 28).

Por ello, llama la atención que en el cuestionario de las pruebas Aprender no refiera explícitamente a situaciones concretas de vulnerabilidad como, por ejemplo,

<sup>3</sup> Resulta interesante también el análisis del impacto de la pobreza multidimensional en otras dimensiones como la salud, hacinamiento y la delincuencia en menores. Véase Toledo *et al.*, 2019: 64-71.

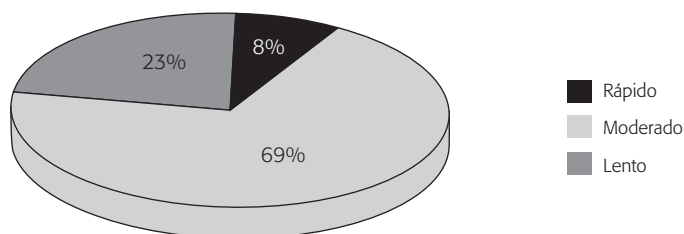
la judicialización de los alumnos o de los padres o personas a cargo; como, del mismo modo, que el trabajo infantil sea destacado como una causal autónoma. Por otra parte, las seis entrevistas realizadas a los docentes de los establecimientos estudiados destacan que hay cierta contradicción entre este tipo de evaluación uniforme y la capacitación en la diversidad que reciben los docentes, con la exigencia de actuar en tal sentido y con respecto al trabajo infantil; algunos docentes de las escuelas estudiadas entienden que se toma como natural en ciertos hogares, por ejemplo, que los hermanos mayores cuiden de los menores en ausencia de los padres.

Si a lo anteriormente dicho se suma el hecho de la reticencia a mostrar ciertos datos por parte de instituciones públicas (sean o no gubernamentales), y cierto recelo en compartir experiencias e información, resulta muy complejo realizar diagnósticos que luego puedan ser utilizados para la elaboración, implementación y control de políticas públicas, sean éstas de tipo social o de cualquier otra naturaleza.

Queda claro que en este tema hay deficiencias de la evaluación de políticas públicas desde una perspectiva analítica integral, por cuanto pareciera verse solamente el "impacto", sin considerar otros aspectos como la anticipación al problema, las necesidades, la calidad o el seguimiento específicos de la política implementada.<sup>4</sup>

En el marco de la problemática abordada, los docentes que completaron la planilla de observación afirman que el ritmo de aprendizaje es mayoritariamente moderado o lento. Esto se puede contrastar con las entrevistas, donde reafirman este resultado. A su vez, muchos lo relacionan con el alto ausentismo. Sin embargo, es necesario destacar que un docente afirma que el ausentismo no suele ser elevado y que encuentra una explicación en "la copa de leche", es decir, en que los alumnos no faltan porque se alimentan a través de este programa en la escuela.

**Gráfica 7**  
NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD



Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> Para ampliar sobre la relación entre las fases de las políticas públicas y los tipos de evaluación véase Bañón y Carrillo (1997: cap. 11).

“La copa de leche” es una política pública de carácter social que apunta a la nutrición. Se imparte por la provincia y se coordina, según los gestores, con los diversos municipios. No sucede lo mismo con otros ámbitos o cuestiones, como las pedagógicas o didácticas, por ejemplo. Una carencia reflejada en todas las entrevistas es que, para estos casos de niños en situación de vulnerabilidad, es necesario contar con un gabinete apropiado para atender las necesidades de los alumnos. No obstante, indican que los gabinetes existentes –psicológico o psicopedagógico– no tienen los resultados esperados ya que son rotativos o no tienen permanencia.

Para llevar adelante acciones coordinadas desde las políticas públicas, no es suficiente con la figura omnipresente del Estado (sea nacional, provincial o municipal), sino que se requiere una pluralidad de actores que participen de manera descentralizada. Sin embargo, esta tarea no es fácil en América Latina, donde se produce marcadamente la paradoja en la que “...la descentralización permitiría que los ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta será financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que escoge” (Franco, 2004: 6). Es por ello que, para que los programas o políticas sociales puedan alcanzar resultados satisfactorios, es necesario el involucramiento de la comunidad no concebida ya como “población beneficiaria” sino como protagonista que gestione demandas en el marco de mecanismos que las lleven a la práctica y fijen las prioridades (Franco, 2004: 9), de modo tal que se construyan auténticas “redes sociales” o espacios de interacción (Cuéllar *et al.*, 2009: 206). El análisis relacional propuesto posibilita la necesaria articulación “...de la interrelación entre las conductas individuales y los determinantes estructurales de la posición en el espacio social” (Freyre, 2013: 113).

## LAS FALENCIAS EN EL ABORDAJE DE LA VULNERABILIDAD

A partir del relevamiento de datos realizados, puede extraerse como una primera reflexión que es prioritaria la necesidad de contar con datos precisos y completos sobre los fenómenos observados. Esto no supone, en realidad, exclusivamente la medición cuantitativa de los indicadores, pues es sabido que en materia social un indicador no puede resumir toda la complejidad de un fenómeno. Aun así, el análisis y la implementación de políticas requiere de datos, y es indispensable atender a la forma de su construcción teniendo presente que los promedios no deben ocultar la diversidad y gravedad de situaciones que, aunque no sean mayoritarias, deben ser atendidas con detenimiento.

Para estos casos, la triangulación metodológica representa una herramienta fundamental y, en este punto de vista, es necesaria una mayor concientización para publicar ciertos datos y determinada información, máxime cuando son de interés público. En tiempos de la *open data*, resulta anacrónica la resistencia a compartir datos por parte de las instituciones de diversa índole. Sin datos, es imposible construir políticas públicas. Sin datos sistematizados, es imposible que éstas sean coherentes y estén integradas horizontal y verticalmente.

Las situaciones de vulnerabilidad en los niños de las escuelas objeto de esta investigación son diversas y heterogéneas, pero tienen una raíz común, que es su fuerte vinculación con la pobreza y la indigencia. No se está en condiciones de afirmar que se encuentra allí una relación de causalidad; empero, sí que conforma un contexto en el cual el fenómeno observado, en este caso el rendimiento escolar de los niños, se ve resentido. También se puede observar que las políticas sociales no están focalizadas hacia la vulnerabilidad como categoría de intervención, por lo que hay mayores o menores énfasis en los distintos tipos de vulnerabilidades, pero sin estudiarlas de manera integral. También sería muy alentador si se produjera una coordinación mayor en las políticas abordadas desde los diferentes ámbitos públicos de modo tal que conformen verdaderas políticas públicas que, a su vez, sean generadoras y difusoras del capital social construido.

## FUENTES

ARROYO, SERGIO BEDMAR

2009 “La importancia del contexto en el proceso de enseñanza-aprendizaje”, *Temas para la Educación. Revista digital para profesionales de la enseñanza*, no. 5, noviembre, en <<https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd6448.pdf>>, consultada el 25 de agosto de 2019.

BAÑÓN, RAFAEL y ERNESTO CASTILLO, comps.

1997 *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.

BORN, DIEGO

2018 “Aspectos metodológicos de los indicadores sociales para pensar la educación”, *Propuesta Educativa*, no. 49, junio, pp. 18-31, en <[http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier\\_articulos/114.pdf](http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/114.pdf)>, consultada el 12 de julio de 2019.

COLQUE, NELSON

2019 “Creció la cifra de beneficiarios de AUH y el fondo de desempleo”, *El Tribuno de Salta*, 8 de mayo, en <<https://www.tribuno.com/salta/nota/2019-5-8-0-0-0-0-crecio-la-cifra-de-beneficiarios-de-auh-y-del-fondo-de-desempleo>>, consultada el 1 de agosto de 2019.

CUÉLLAR SAAVEDRA, OSCAR y GARDY AUGUSTO BOLÍVAR ESPINOZA

2009 “Capital social hoy”, *Poli. Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 8, no. 22, pp. 195-217, en <<https://journals.openedition.org/polis/2663>>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE SALTA (DGEPS)

2001 “Hogares y población total con necesidades básicas insatisfechas (NBI) según barrios y villas de la Ciudad de Salta”, Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Salta, en <<http://estadisticas.salta.gov.ar/web/level2/1/3/103>>, consultada el 8 de marzo de 2020.

DIRECCIÓN NACIONAL DE RELACIONES ECONÓMICAS CON LAS PROVINCIAS (DINREP)

2014 “Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Información censal del año 2010 (versión ampliada)”, enero, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (Dinrep), en <<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>>, consultada el 6 de septiembre de 2019.

DURSTON, JOHN

2001 “Capital social —Parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre, en <<https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>>, consultada el 12 de diciembre de 2019.

FERNÁNDEZ GAY, CARMEN

2013 “Rendimiento escolar y contexto social en educación primaria”, tesis de maestría en Convivencia Escolar, Universidad de Almería, junio, en <<http://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/2301/Trabajo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, consultada el 12 de julio de 2019.



FORNI, PABLO, MARCELO SILES y LUCRECIA BARREIRO

2004 “¿Qué es el Capital social y cómo analizarlo en contextos de Exclusión social y Pobreza?”, *JSRI Report*, Michigan State University, no. 45, diciembre, en <<https://jsri.msu.edu/upload/research-reports/rr35.pdf>>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

FRANCO, ROLANDO

2004 “Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad”, Santiago de Chile, Flacso, en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

FREYRE, MARÍA LAURA

2013 “El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas”, *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. 24, no. 47, noviembre, pp. 95-118, en <[http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt\\_47/documentos/47\\_freyre.pdf](http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt_47/documentos/47_freyre.pdf)>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)

2018 “Incidencia de la pobreza e indigencia en 31 aglomerados urbanos”, marzo, indec, Buenos Aires, en <[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesde prensa/eph\\_pobreza\\_02\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesde prensa/eph_pobreza_02_18.pdf)>, consultada el 6 de septiembre de 2019.

2016 “La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina”, Buenos Aires, INDEC, noviembre, en <[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf)>, consultada el 6 de septiembre de 2019.

LAHERA PARADA, EUGENIO

2004 *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, CEPAL.

MEJA, NATALIA

2017 “Salta tiene el 28 por ciento de los asentamientos que hay en la región”, *El Tribuno de Salta*, 24 de mayo, en <<https://www.tribuno.com/salta/nota/2017-5-24-0-0-0-salta-tiene-el-28-por-ciento-de-los-asentamientos-que-hay-en-la-region>>, consultada el 25 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (MEFP)

2009 “Empleo e ingresos: asignación universal por hijo”, Nota Técnica no. 23, Informe Económico no. 70, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección

Nacional de Programación Macroeconómica, octubre-diciembre, en <[http://www.economia.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf](http://www.economia.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf)>, consultada el 20 de julio de 2015.

PISELLI, CAROLINA ET AL.

2016 *Mapa social de la provincia de Salta para la cooperación internacional 2015*, 1ª ed. adaptada, Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta, Representación de Relaciones Internacionales, Salta.

RIVAS, AXEL, ALEJANDRO VERA y PABLO BEZEM

2010 *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires, CIPEC/ARCOR/Roberto Noble, en <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1508.pdf>>, consultada el 10 de julio de 2019.

SALVIA, AGUSTÍN ET AL., eds.

2015 “Pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)”, *Serie del Bicentenario*, no. 5, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (presentación del informe), en <[http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-ODSA-BDSA-Presentacion\\_Corregida.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-ODSA-BDSA-Presentacion_Corregida.pdf)>, consultada el 30 de agosto de 2015.

SECRETARÍA DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (SEE)

2019a “Aprender 2018. Informe de Resultados: Provincia de Salta”, Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, marzo, en <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_salta\\_primaria\\_2018\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_salta_primaria_2018_0.pdf)>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

2019b “Aprender 2018. Informe Nacional de Resultados”, Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, marzo, en <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informenacionalderesultados\\_aprender2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informenacionalderesultados_aprender2018.pdf)>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

TOLEDO, VICTOR

2015 “Hacia una conceptualización de las políticas públicas”, *Cuadernos Universitarios*, no. 8, pp. 63-71.

TOLEDO, VÍCTOR, FEDERICO DE SINGLAU y SILVINA ABUD RODRÍGUEZ

2019 *Niños y niñas en situación de calle. Análisis de las políticas públicas en la Ciudad de Salta, Salta, Eucasa.*

TUÑÓN, IANINA

2015 *Situación de la infancia en el quinto año del Bicentenario: mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Buenos Aires, Educa.*

TUÑÓN, IANINA y SANTIAGO POY

2016 *Las múltiples dimensiones de la pobreza infantil. Incidencia, evolución y principales determinantes. Período 2010-2015, Buenos Aires, Educa.*