



Políticas Sociales

Estrategias para construir
un nuevo horizonte de futuro

*primero
la gente*

5

Políticas Sociales

Estrategias para construir
un nuevo horizonte de futuro

Volumen 5



PRESIDENTE DE LA NACIÓN

Dr. Alberto Ángel Fernández

VICEPRESIDENTA DE LA NACIÓN

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

Dr. Juan Luis Manzur

MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL

Sr. Juan Horacio Zabaleta

TITULAR UNIDAD GABINETE DE ASESORES

Lic. Diego Perrella

SECRETARIA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Lic. María Eugenia Zamarreño

SECRETARIO DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

Sr. Gustavo Marcelo Aguilera

SECRETARIO DE ECONOMÍA SOCIAL

Sr. Emilio Miguel Ángel Pérsico

SECRETARIO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Dr. Gabriel Lerner

SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Lic. Laura Valeria Alonso

SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA

Sra. Ramona Fernanda Miño

SECRETARIA DE ABORDAJE INTEGRAL

Sra. Lorena Felisa Micaela Ferraro Medina



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

**primero
la gente**

Políticas Sociales : estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro vol. 5 / Washington Uranga... [et al.] ; compilación de Washington Uranga ; coordinación general de Washington Uranga... [et al.] ; dirigido por Pablo Waisberg ; prólogo de Washington Uranga. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ; CEIL-CONICET ; FAUATS ; Paraná : RIPPSO, 2022.

Libro digital, PDF - (Políticas Sociales ; 5)
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-1394-41-8

1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. Estado. I. Uranga, Washington, comp. II. Waisberg, Pablo, dir.
CDD 320.6

Coordinado por:

Cristina Díaz
Verónica Giménez Béliveau
Rosana Pieruzzini
Washington Uranga

Revisión:

Área Contenidos
Coordinador: Damián Medici

Coordinación de diseño:

Javier Turconi

Diseño editorial:

Juan Gonella
Ana Paoletti



Buenos Aires, agosto de 2022.

Dirección General de Comunicación Institucional.
Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación.

Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro Vol. 5
Buenos Aires, mayo de 2022.

Los contenidos de este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y autores; y no representan ni comprometen la opinión o el posicionamiento de las instituciones patrocinantes.

Índice

Prólogo Washington Uranga	pág. 7
La institucionalidad social y los desafíos que presenta el abordaje de la pobreza María Gabriela González	pág. 10
Oferta educativa pre-universitaria en Chilecito Alejandra María Gordillo	pág. 19
Mirá quién habla. Medios de comunicación, sujetos y territorios Bárbara Mastronardi, Mariana Álvarez Broz, María Graciela Rodríguez, Sebastián Settanni, Mauro Vázquez, Lucrecia Gringauz, Matías Izaguirre, Silvia Tapia y Cecilia Vázquez	pág. 26
Situación de calle desde el territorio. Algunas ideas para pensar el después de la pandemia Luciana Gracia	pág. 37
El futuro de la seguridad social en la Argentina: un análisis del Sistema Previsional Argentino (SIPA) y propuestas para su mejora Nelson Dionel Cardozo	pág. 48
Internet fija y móvil: la reducción de desigualdades digitales como política social Mariela Baladron y Diego Rossi	pág. 68
¿Es posible pensar políticas de cuidado por fuera del mercado y la familia? María Macarena Sáenz Valenzuela, Gimena Rojo y Magalí Katz	pág. 80

El cuidado como eje fundamental en la Argentina post COVID-19 Florencia Paula Vallone y Paula Inés Quiroga	pág. 91
Trayectorias educativas acompañadas: potenciar estudios superiores Eva Fontdevila y Guillermo Socolsky	pág. 103
Políticas educativas e intervención social: ampliando ciudadanía post-pandemia Gabriela Rotondi, Ana Andrada, Gabriela Artazo y María Elizabeth Asinari	pág. 110
Las políticas agroecológicas y su potencial transformador Nuria Caimmi	pág. 118
Aportes y reflexiones para pensar las políticas de inclusión socio-laboral en el marco de la economía social y popular Lucía Cuattromo	pág. 125
Comedores comunitarios para salir de la crisis en la post-pandemia Gisela Pichunman, Yesica Roselli y Camila Ojeda	pág. 134
Cartografía de los cuidados. Un análisis de la provisión de cuidado infantil en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos Carina Carmody y Lorena Guerriera	pág. 141
Autores	pág. 159

Prólogo

Washington Uranga

Coordinador de la serie Políticas sociales

En los años precedentes, la realidad económica de la Argentina ha instalado a la pobreza, como realidad y preocupación, en el centro de las miradas. Existe un permanente desafío hacia un horizonte de construcción de caminos para su superación. Las políticas públicas son –sin duda- la herramienta más importante con la que cuenta el Estado democrático para garantizar los derechos humanos y ciudadanos de manera integral, entendiendo por ello que, al poner en el centro la vida, se opta por su calidad reflejada tanto en lo económico, como en lo social, lo cultural, lo educativo y lo político, con la misma importancia e intensidad.

La pobreza no es más que la expresión de las dificultades que atraviesa un sector importante de la población para conseguir un trabajo digno o el reconocimiento por el trabajo que realiza, así como también para acceder a una alimentación y servicios de salud, educación y cultura, entre otros, suficientes para su desarrollo integral.

Las políticas sociales, para ser genuinas, deben ser integrales. El enfoque de derechos demanda como contrapartida una acción constante y eficaz del Estado para implementar acciones que, a través de medios idóneos y pertinentes, permitan satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Lo anterior supone que el Estado –a través del Gobierno que ejerce la gestión en cada momento- se compromete también a ser protagonista principal de los derechos fundamentales. Porque los respeta en su accionar, los promueve en su prédica y en su práctica; y desarrolla e impulsa acciones para garantizarlos.

Sumado a todo lo anterior, es importante tomar en cuenta que la pobreza va directamente unida a la desigualdad económica que instala diferencias en el acceso a servicios y derechos sociales, como la educación, la salud, la protección social y

la comunicación. Si no se atienden estas brechas, la desigualdad se cristaliza y se multiplican los conflictos.

A ello debe agregarse el ingrediente de la integralidad que se traduce en la importancia de atender en igual medida todos los aspectos y temas que hacen a la vida humana, imposible de ser comprendida de manera sectorial o segmentada.

Siendo principal protagonista, el Estado no es el único responsable de encontrar alternativas para superar las desigualdades, aunque le corresponda de manera indelegable la implementación de respuestas de gestión.

Atendiendo a la corresponsabilidad en la imaginación y en la implementación de políticas públicas, es necesario invitar a multiplicidad de actores a sumarse tanto para enriquecer el análisis situacional del territorio, como en la revisión de lo actuado y en la generación de nuevas propuestas de políticas. Todo ello comprendiendo que las políticas sociales deben ser la concreción de ideas colectivas que emanan de procesos participativos.

En la historia argentina, las universidades han tenido una importancia muy significativa en la construcción de lo colectivo. Esa incidencia ha crecido de manera ostensible a medida que los gobiernos decidieron garantizar las políticas públicas educativas en todos sus niveles. Pero al mismo tiempo, esa realidad hizo que los ámbitos académicos y de la investigación; y todas y todos quienes los protagonizan, ellas y ellos, adquieran también la obligación de aportar sus análisis y sus propuestas para mejorar la implementación de la gestión de Gobierno.

Este libro, como los anteriores y los que seguirán apareciendo como parte de la serie *Políticas sociales. Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*, se inscriben en este diálogo virtuoso entre la gestión y el mundo académico, como una manera de enriquecer la búsqueda de respuestas, atendiendo a la diversidad de miradas y respetando las diferencias, pero tomando en cuenta siempre que el propósito no puede ser apenas el debate, sino el objetivo de transformar esos intercambios en estrategias de transformación en bien de nuestros pueblos.

Las páginas que siguen no pretenden síntesis, aunque las mismas puedan surgir de la lectura transversal de los capítulos. Hay enfoques complementarios, miradas coincidentes y discrepantes, todas ellas dirigidas a enriquecer no sólo el diagnóstico, sino fundamentalmente a sentar bases de renovadas políticas sociales que mejoren las actuales o que den lugar a nuevas formas de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, en particular de quienes sufren exclusión y pobreza.

Se trata también de una provocación para que otras y otros, no sólo desde el mundo académico, sino también desde distintas entidades –organizaciones, grupos de estudio, observatorios, etc.- sumen contribuciones basadas en la revisión de experiencias que no son sino saberes acumulados y lecciones aprendidas.

El análisis, la investigación y la proposición fundada son parte esencial e inescindible del diseño y la implementación de políticas públicas de calidad. En esa tarea hay que seguir poniendo el mayor empeño y perseverar en lo realizado. También para que la investigación trascienda los reservorios académicos y se vuelque sobre la gestión para dinamizarla e impulsarla, generando así mayores beneficios y haciendo posible la mejor concreción de los derechos de manera integral.

La institucionalidad social y los desafíos que presenta el abordaje de la pobreza¹

María Gabriela González
Universidad Nacional de Tucumán

Los más fuertes y mejor dotados usan la libertad produciendo desigualdades... el papel de las reglas del juego y de la política tienen que estar del lado de la igualdad, pues la ausencia de reglas asegura la libertad en contra de la igualdad.
Carlos Matus

La cuestión institucional

Douglas North (1993) define a las instituciones (y al Estado) como “las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores”. Las reglas, tanto formales como informales, organizan en cada uno de los niveles de la gestión pública la forma de actuar de los órganos estatales, habilitando en mayor o menor medida el cumplimiento de sus funciones, ya sea formalmente establecidas o informalmente consensuadas.

Al decir de Carlos Matus (2007), las reglas de la macro-regulación puntualizan, en base al patrón político ideológico dominante, un rol para el Estado (definido por las opciones entre libertad e igualdad) y también la variedad y tipo de organismos

¹ Este artículo toma parte de mi tesis doctoral La Exclusión Social en Tucumán: un análisis crítico de las intervenciones realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social a partir del año 2003, presentada y defendida en abril de 2022 en la Universidad Nacional de Rosario.

públicos o semi-públicos que intervendrán para garantizar la regulación política, económica y de la vida cotidiana. Para el autor, estas reglas que definen el juego social pueden ser macro-constitutivas (definen la disputa libertad-igualdad), constitutivas (crean instituciones y organizaciones) o regulativas (norman las actividades de las anteriores).

La institucionalidad ocupada en la pobreza

La implicación del Estado en el problema de la pobreza² se da de modo paulatino y errático. Hasta entrado este siglo se consideró que debía actuar de modo subsidiario, ya que la pobreza -según las épocas- estuvo más o menos naturalizada y asociada principalmente a factores de origen étnico o social, a problemas del modelo de desarrollo y, más recientemente, a problemáticas individuales o familiares. En cualquier caso, la pobreza se atendía, como dice Laura Golbert (2005), *por default*.

Este modo de encarar la pobreza explica la clasificación que proponen Serrano y Fernández (2005) al distinguir las políticas sectoriales³ de las de desarrollo social y asistencia social focalizada. Estas últimas, dirigidas a la población que no está incluida en el trabajo formal, son un campo “con poca solidez institucional, que ha estado sujeto a coyunturas políticas, que generalmente no ha contado con una visión de Estado de largo plazo, que no ha contado tampoco con certeza de acceso a recursos para ejecutar políticas y acciones”⁴, al decir de Miguel Székely (2010).

Wanderley Guilherme dos Santos (2018) señala que, históricamente, es la condición de trabajadora o trabajador formal la bisagra que distinguió la inclusión de la exclusión del sistema de protección social. En el caso de la Argentina se puede incluir -por fuera del trabajo- la posibilidad de acceder a la educación y la atención hospitalaria, parcialmente desmercantilizadas y tradicionalmente respaldadas en una sólida estructura institucional pública.

Este esquema se sostuvo durante la denominada por Székely (op.cit) primera etapa de la institucionalidad orientada a la atención de la pobreza en América Latina. Durante las décadas del cincuenta y el setenta se da la convergencia de las políticas de desarrollo y las políticas sociales a partir del modelo de sustitución

2 Oscar Altimir (1979) define pobreza como un “síndrome situacional”. Describe un conjunto de condiciones, tanto materiales como psicológicas, que afectan la vida y la capacidad de desarrollo de las personas.

3 Son aquellas que tienen una estructura administrativa y presupuestaria específica (Ministerios) y están orientadas a temas considerados imprescindibles para garantizar la marcha de la sociedad, como por ejemplo la educación, la salud, el trabajo o la seguridad social.

4 Recién durante la gestión del primer peronismo se crea un espacio institucional estatal independiente de las áreas de salud que, además, co-existe con instituciones confesionales y laicas de la sociedad civil de tanto o más peso que el propio Estado. La autonomía con respecto al sector que atiende la salud se pierde rápidamente, para recién recuperarse en 2003.

de importaciones y desarrollo industrial. La población que quedaba al margen era minoritaria y entonces las explicaciones para esta condición giraban en torno a problemas de índole cultural, fallas propias del modelo de desarrollo aplicado o -las más radicales- a nuestra condición de países periféricos al capitalismo central.

Durante la segunda etapa, a partir de la década del ochenta, según el mencionado autor, este modelo se desarma. Se inicia el proceso de separación entre las decisiones económicas y sus consecuencias sociales. El Estado se retrae⁵ y permite el despliegue de una economía transformada en su modo de producción y orientada por el neo-liberalismo globalizado. Como era previsible, las consecuencias sociales fueron muy graves.

Ya a fines de los años ochenta se desarrollan redes focalizadas compensatorias de las denominadas "políticas de desarrollo". En 1994, durante el primer mandato del presidente Carlos Menem (1989-1995), se crea a nivel nacional la Secretaría de Desarrollo Social con esta orientación. Es como si el dogma neoliberal no pudiera ser cuestionado por sus resultados sociales, sino que, en todo caso, éstos deben "ser atendidos". Las explicaciones para la masificación de la pobreza giran en torno a problemas en los "activos de las familias". Es decir, se responsabiliza a los pobres de su situación⁶.

Paradójicamente la reforma constitucional de 1994 incorpora los tratados internacionales de derechos humanos convirtiendo al Estado en garante de su cumplimiento, por lo menos en el nivel de las reglas macro constitutivas. En 1999, y dada la gravedad de la cuestión social y la necesidad de atenderla, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (actual Ministerio de Desarrollo Social - MDS). Esta nueva institucionalidad –aunque centrada en un paradigma neoliberal- daba cuenta de un problema central para la agenda pública.

Durante el período 2003-2015, como parte de un proyecto que ponía el acento en los derechos y reinstalaba el debate sobre los mismos, la pobreza fue nuevamente considerada -al igual que en las etapas iniciales de los modelos comprometidos con la integración social- como la consecuencia de un modelo económico equivocado y orientado a las minorías, que limitaba las posibilidades de acceso al mercado de trabajo.

5 La justificación para la estricta aplicación de la denominada "primera generación de reformas" fue la ineficacia de la burocracia estatal. Al decir de Oszlak (2005) estas reformas terminaron deformando la estructura del Estado que perdió el control sobre aspectos centrales de la economía. Desde la perspectiva política se siguieron los postulados del denominado Consenso de Washington, a su vez inspirado en lo señalado por la denominada Comisión Trilateral que, en su reporte de 1975, explicita las dificultades para conciliar democracia y gobernabilidad (ver Camou, 2010).

6 Se utiliza el concepto de vulnerabilidad que es definido por Kazzman (1999) como la "insuficiencia del portafolio de activos de los individuos y/o los hogares para ajustarse a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar". También en base a esta perspectiva en la que manda el Mercado, se comienza a hablar de grupos vulnerables para referirse a los colectivos que, por su condición biológica, social o relativa a la salud, están impedidos de producir o tienen menos posibilidades: mujeres, niñas y niños, jóvenes, discapacitados, adultos mayores.

No se tienen en cuenta de modo suficiente los efectos de treinta años de desamparo y reproducción de la pobreza en algunas personas y familias, pero tampoco su interacción con las transformaciones ocurridas en la estructura de oportunidades, particularmente la distancia con el mundo del trabajo y su función como principal integrador social. Las explicaciones van entonces desde centrarse en las dificultades familiares (perspectiva afín al neoliberalismo y su prédica que naturaliza las desigualdades y pone énfasis en una supuesta y mal intencionada meritocracia) traducidas en la idea de “vulnerabilidad”, a considerar de modo principal -y casi excluyente- la falta de oportunidades laborales.

El Ministerio de Desarrollo Social

Estos modos de comprender la pobreza terminaron condicionando las posibilidades de injerencia del MDS. Las competencias formalmente establecidas⁷ –fundamentales por tratarse de una institucionalidad nobel- son ambiguas y no ponen el eje en el tema específico, aunque sufren algunas modificaciones según la perspectiva dominante en cada etapa

Se le encomienda como función principal trabajar en la promoción y la asistencia social para la integración social y el desarrollo humano y, además, la atención de “situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad”. Ya para 2007 se habla del desarrollo social de las personas, familias y comunidades sobre la base de la equidad territorial y, se repite, “ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social”. Salvo en 2002, en el que se habla de “reducción de las situaciones de pobreza” la pobreza como tal no es mencionada. Se podría decir que del desarrollo social o de las políticas sociales debe ocuparse el Estado en su conjunto y, entonces, la especificidad se diluye para centrarse no en el abordaje de la pobreza y sus diversas manifestaciones, sino en aquellos a los que hay que asistir o promover.

Cuando se analizan sus competencias específicas, las mismas se refieren a diferentes grupos etarios a los que hay que garantizar derechos por esta condición: los niños, jóvenes, adultos mayores; se mencionan además grupos poblacionales por alguna otra característica que los hace especialmente vulnerables, como mujeres, discapacitados, pueblos originarios. Se orientan otras funciones a aspectos que hacen a las manifestaciones de la pobreza como la inseguridad alimentaria, los impactos por emergencia climática o la adecuación de la vivienda a parámetros de higiene y salubridad. También se debe ocupar de lo que se consideran posibles soluciones como la economía social, que se ofrece como alternativa al problema del empleo, o el fortalecimiento de organizaciones, cooperativas y mutuales.

⁷ Ver Ley 25233/99, Ley 26338/2007, Decreto Ley 1366/01 Decreto Ley 355/02 Decreto Ley 141/03.

Después de 2007 no se insiste en esa idea de un Estado que actúe subsidiariamente, pero al mismo tiempo se pone menos énfasis en la población en situación de pobreza. Posiblemente a partir de la idea de que la creación de fuentes de trabajo iba a resolver el problema. Sin embargo, la pobreza es un fenómeno más grave y más amplio.

Aspectos a tener en cuenta

A pesar del reposicionamiento del Estado en el período 2003-2015, la pobreza multidimensional, llamada por algunos autores pobreza crónica o persistente (Clemente, 2014); y la exclusión social como otra de sus manifestaciones, no fueron impactadas del modo esperado. Tampoco fueron atendidas a partir de una institución orientada a desarrollar una especificidad sobre el tema.

La importancia de las reglas se evidencia, en este caso, como límite para el modo de procesamiento de los problemas sociales. La estructura institucional del MDS contribuye a la fragmentación de un problema que, además, no se nombra. Se hace muy difícil el desarrollo de una especificidad en las intervenciones que justifique y deje en claro al resto de la institucionalidad cuál es el cometido concreto al que se dedica el sector. Dicen Martínez y Maldonado Valera (2019): “se tiende a reproducir las estructuras de los ministerios de línea (tradicionales) y generar instancias con fines específicos (por tema o población) en que la atomización y competencia se convierten en un riesgo mayor y la coordinación o articulación, en un desafío creciente”.

Es interesante analizar el concepto de transversalidad desarrollado por Serra (2005). El autor lo plantea como una forma de coordinación horizontal que responde a la necesidad de desarrollar políticas que involucran a varios componentes de una estructura (en este caso, el MDS). También de disponer de una visión integrada de algún sector de la población, problema o hecho que atraviesa a todos o algunos de los componentes de una organización.

Ejemplifica con la problemática de género, pero también con la pobreza o el desarrollo, temas transversales que requieren de un conjunto de especializaciones que no deben ser borradas, sino que deben ser potenciadas con una perspectiva integrada que referencie el problema en cuestión. No se trata de generar una nueva estructura orgánica, sino de un espacio de coordinación que aporte conocimiento, perspectiva e información acerca del problema en cuestión para lograr una mirada enriquecida y una gestión operativa más efectiva y estratégica en relación a la perspectiva transversal.

Desde su propuesta, el desarrollo de la transversalidad debe ser promovido por las posiciones jerárquicas de la institucionalidad, y legitimado a partir del liderazgo de quien promueve el proceso, aunque no controle los mecanismos ni la producción de bienes o servicios que permanece a cargo de cada área implicada. Transversalizar hacia dentro del MDS el problema de la pobreza como problemática común, permitiría habilitar miradas compartidas acerca de las diferentes formas de manifestación de la misma y de los abordajes más convenientes.

Por ejemplo, cuando se trata de pobreza persistente o exclusión social, resulta fundamental tener en cuenta la interacción entre aspectos individuales-familiares (posibilidades para la subjetividad) y las constricciones estructurales (estructura del capital y distancia con los medios de reproducción), a fin de comprender el funcionamiento de la producción y reproducción de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2008). Como así también alejarse de cualquier interpretación reduccionista o moralizante que impida comprender cómo se desarrollan las estrategias de reproducción social (Bourdieu, 2011), a fin de generar conocimiento e intervenciones ajustadas a las manifestaciones del problema en cuestión.

El concepto acuñado por Bourdieu (op.cit) de estrategias de reproducción social, permite entender los comportamientos por los cuales las familias (no sólo las pobres) toman decisiones en función de conservar o aumentar su patrimonio y/o mantener o mejorar su posición en la estructura de clases⁸.

Bourdieu (op.cit) toma en cuenta diversos factores: la estructura del capital de las familias (económico, cultural, social y simbólico), su vinculación con el sistema de los instrumentos de reproducción⁹ (el mercado de trabajo y el mercado escolar), la relación de fuerza entre las diferentes clases sociales (es decir en qué medida pueden hacer uso de los instrumentos de reproducción social y con qué rendimiento) y el habitus, es decir los esquemas de percepción, pensamiento y acción encarnados en cada individuo según su posición.

Vale la pena recordar el significado que el autor da al concepto de capital cuando dice: "El capital es trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o incorporada". Abarca con el concepto mucho más de lo que la teoría económica indica, para adoptar una perspectiva histórica que permite comprender

8 Bourdieu (2011) distingue entre situación de clase, referida a las condiciones materiales de existencia o práctica profesional; y posición de clase, que es el lugar ocupado en relación a los demás que se manifiesta y también se constituye, por ejemplo, a partir del consumo de bienes o de asumir determinados estilos de vida, dando lugar a opuestos tales como el de inclusión/exclusión o divulgación/distinción.

9 Con esto hace referencia a la mayor o menor distancia social y geográfica con los instrumentos de reproducción social. Para el autor, el espacio social define acercamientos y distancias sociales, determinando un lugar relativo en relación a los demás (dominación o subordinación), lo que a su vez define posibilidades de apropiación del espacio geográfico

la lógica de los intercambios a partir de las diferentes formas de capital que los grupos sociales acumulan¹⁰.

La interacción actual e histórica entre el capital de las familias, que se acerca al concepto de activos individuales y familiares de Kaztman; y el sistema de los instrumentos de reproducción, que se vincula con la estructura de oportunidades planteada por el mismo autor, permite entender el funcionamiento social sin separar ambos órdenes, sino más bien comprendiendo que los comportamientos se explican por el habitus que funciona acomodando las disposiciones personales a la estructura material y simbólica que reproduce. Estas últimas diagraman las posibilidades para la subjetividad del agente que, en la medida en que percibe alternativas (o no), puede modificar (o no) su comportamiento. El esquema de interpretación propuesto por Bourdieu es un potente instrumento heurístico imprescindible para evitar interpretaciones moralizantes o discriminatorias que terminan aportando a la reproducción del problema. (Kaztman, op.cit; Bourdieu, op.cit.)

La falta de una sectorialidad enfocada en la pobreza obstaculiza el avance de la pericia imprescindible para que el MDS se constituya en la autoridad que oriente las intervenciones del resto de los sectores del Estado; y habilite la coordinación entre los mismos, entre niveles de Gobierno; y también con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las de los sectores afectados. La implicación de estas últimas es importante dada la centralidad del territorio en las manifestaciones más graves del fenómeno.

También se limitan las capacidades políticas orientadas a promover un *nuevo sentido común* y a movilizar alianzas con los sectores implicados en el problema de un modo que permita el despliegue del poder estatal para habilitar transformaciones necesarias.

¹⁰ El capital económico es el que puede convertirse inmediatamente en dinero (asimilable a la propiedad privada). El capital cultural está constituido fundamentalmente por el saber certificado (títulos académicos). El capital social está vinculado a las relaciones sociales y, al decir del autor, está institucionalizado en forma de "títulos nobiliarios". Por último, el capital simbólico es el capital en todas sus formas en la medida en que es aprehendido. Define una forma de conocimiento, "de reconocimiento y desconocimiento, (y) presupone la intervención del habitus entendido como capacidad cognitiva socialmente constituida" (Bourdieu, 2000: 131-136).

Bibliografía

Altimir, O. *La dimensión de la pobreza en América Latina*, en *ONU: Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile, Chile, 1979.

Álvarez Leguizamón, S. *La producción de pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano*, en *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Bogotá, Colombia, 2008. Disponible en: <http://bliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-rop/20120620084143/05legui>.

Bourdieu, P. *Las estrategias de la reproducción social*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Clemente, A. *Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención*, en Clemente, A. (coord.). *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina, 2014.

Golbert, L. *Los olvidados de la política social - X Jornadas Inter escuelas. Departamentos de Historia*. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2005.

Kaztman, R. *Activos y estructura de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CEPAL-PNUD). Uruguay, 1999.

Mann, M. *Poder infraestructural revisitado*, en Acuña, C. (coord.): *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Corporación Andina de Fomento, Argentina, 2015.

Martínez, R., Maldonado Valera, C. *Institucionalidad social*, en Martínez, R. (ed.): *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (Libros de la CEPAL N° 146). CEPAL. Santiago, 2019.

Matus, C. *Los tres cinturones de gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza. Buenos Aires, Argentina, 2007.

North, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Oszlak, O. *Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner*, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Chile, 2005.
Disponible en: <https://www.lexico.com/es/definicion/coordinar>

Repetto, F. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (Serie de Documentos de Trabajo I): Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES) - Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, EE.UU., 2004.

Santos, W. *Del laissez-faire represivo a la ciudadanía en receso*, en Bringel, B. (Coord.): *Antología del pensamiento crítico brasileño contemporáneo*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Serra, A. *La gestión transversal. Expectativas y resultados*, en *Reforma y Democracia* N° 32. CLAD. Caracas, Venezuela, 2005.

Serrano, C; Fernández, I. *Estudio comparativo: descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina* (documento de trabajo). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005.

Székely, M. *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*, en Franco, R. y Székely, M. (Coords.): *Institucionalidad social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/FPNU). Chile, 2010.

Oferta educativa pre-universitaria en Chilecito, La Rioja

Alejandra María Gordillo
Universidad Nacional de Chilecito

El caso que se expone pone en valor la importancia de la constitución de una red público-privada que facilitó la creación del Colegio Nacional Agrotécnico “Ing. Julio C. Martínez” en Chilecito, La Rioja. Los datos se obtuvieron de la ejecución de dos proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional de Chilecito: *El vínculo Comunicación – Educación en el marco institucional del Colegio Nacional Agrotécnico “Ing. César A. Martínez”* y *Análisis de prácticas institucionales en el CoNAg “Ing. Julio C Martínez”: su relación con las representaciones sociales de la comunidad educativa de zonas rurales y periurbanas de Chilecito*, durante 2016-2018 y 2020-2021, respectivamente. En ambos se desplegó una metodología cualitativa, centrada en el análisis de las prácticas sociales que tienen lugar en ese espacio organizacional institucional y en las características de la red público-privada que conformaron las organizaciones involucradas. Esta investigación cualitativa e interpretativa, contempló los procesos de recolección de datos (entrevistas en profundidad, revisión documental) y análisis, recuperando el significado de las experiencias, los valores humanos y el punto de vista interno e individual de las personas.

El sentido de la red pública-privada

El Colegio Nacional Agrotécnico “Ing. Julio C. Martínez” (CoNAg) fue creado en 2010, es el primer colegio pre universitario de la Universidad nacional de Chilecito (UNdeC) y el segundo de La Rioja¹¹; y constituye una experiencia innovadora en la política universitaria de la UNdeC por cuanto resulta de un trabajo en red entre actores públicos y privados, que han interactuado en distintos niveles y etapas para

11 El otro está ubicado en la ciudad de La Rioja y depende de la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR).

configurar una red o matriz interorganizacional que rescata cuotas de participación ciudadana, responsabilidad social empresaria y universitaria, desarrollo social sustentable, inclusión, empoderamiento y compromiso con la educación pública.

Está ubicado en el Distrito Tilimuqui del departamento de Chilecito, provincia de La Rioja, República Argentina, una localidad que hasta 2010 no poseía establecimientos educativos de nivel secundario. El distrito donde se instaló está habitado por familias de pequeños productores, obreros rurales de escasos recursos y empleados municipales. Para atender esta problemática, la UNdeC, conjuntamente con La Riojana Cooperativa Vitivinifrutícola de La Rioja Ltda. y la Asociación de Comercio Justo, acordaron la ejecución de un proyecto educativo de nivel medio (pre universitario): el CoNAg, que ofreciera a los jóvenes de esas localidades una formación agrotécnica con salida laboral inmediata en el entorno socio-productivo de la zona. El vínculo entre esas dos organizaciones del sector cooperativo y una institución educativa de nivel superior, se concretó a partir de la firma de un acuerdo que establecía que las dos entidades privadas destinarían fondos para la construcción del edificio y su posterior donación a la UNdeC. En tanto esta última diseñaría la currícula y concretaría la misión educativa (selección y asignación de docentes, definición de metodologías de enseñanza-aprendizaje, planificación, ejecución y control de equipamiento, habilitación de campo experimental, designación de personal administrativo y maestranza). El acuerdo se firmó en 2008 y a partir de 2010, año de la creación del CoNAg, numerosos jóvenes de esa localidad rural y zonas periurbanas aledañas, pudieron acceder a una oferta de educación secundaria hasta ese momento inexistente en la zona.

En este caso, se pudo advertir la relación e interdependencia organizacional y el trabajo en redes entre instituciones públicas y privadas que permite establecer vínculos, definir y concretar proyectos educativos que contribuyen al mantenimiento de la cohesión social y la igualdad de oportunidades a través de la educación. Esa interdependencia conlleva la persecución de objetivos comunes para expandir los alcances del capital social de los jóvenes a través del acceso a una formación agrotécnica cuya currícula ha sido diseñada para que desarrollen prácticas y adquieran competencias integrales a lo largo de seis años. Los contenidos que se abordan los habilita un posible desempeño laboral en unidades productivas o la continuidad de sus estudios en carreras afines, en la propia UNdeC: Ingeniería Agronómica, Licenciatura en Enología, Licenciatura en Ciencias Biológicas, Licenciatura en Economía, Tecnicatura Universitaria en Administración, Sommelier universitario con orientación comercial.

La selección de los contenidos del plan de estudio consideró estas correspondencias y continuidades educativas, que articulan un nivel con otro. En el proceso no se descuidó el necesario reconocimiento de la realidad sociocultural, económica y

productiva de Chilecito. Este dato no es menor, por cuanto constituye una dimensión que estuvo presente en la definición del proyecto educativo, que buscó con su ejecución neutralizar el éxodo de los jóvenes hacia otras geografías que, a priori, ofrecen mayores posibilidades de progreso.

Con esta oferta educativa se amplía y democratiza el acceso a la educación, vehiculizando la movilidad social ascendente. Se trata de una comunidad de personas que opera más allá de sus actividades privadas y convergen en el espacio y el accionar públicos, para participar en proyectos y en decisiones compartidas. De este modo la planificación, gestión y ejecución de un trabajo interinstitucional en redes, impregnado por la vinculación e intercambio de recursos, propició la concreción de objetivos y metas que aspiran a contribuir con el desarrollo local sostenible.

Los lazos entre la educación y la economía social

La economía social y solidaria desplegada por las cooperativas se concreta en actividades donde la distribución de recursos y el acceso a servicios benefician a la comunidad en su conjunto. Esta actividad se centra en el hombre y en la búsqueda por mejorar las condiciones de vida de una sociedad, aspectos que identifican el accionar cooperativo, basado en principios de ayuda mutua, solidaridad y preocupación por la comunidad. Cuando éstas se integran en redes inter-organizacionales de vinculación y cooperación para aplicar políticas institucionales participativas de educación, se fortalece la trama social y se promueve el desarrollo local.

La relación e interdependencia organizacional que se expone y su subsiguiente trabajo en redes público-privadas, está permitiendo concretar acciones conjuntas que persiguen como objetivos prioritarios el mantenimiento de la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la intención de facilitar el desarrollo del sujeto y de su entorno local, objetivos que buscan concretarse a partir de la educación media agrotécnica. Lo expuesto no sólo implica la persecución de objetivos comunes para expandir los alcances del capital social de los destinatarios directos de esos vínculos, sino también la extensión de sus beneficios a la sociedad en su conjunto. Estos desafíos enfrentan a las cooperativas con la realidad y con la necesidad de asumir que la solidaridad y el beneficio mutuo no radican sólo en mejoras sustanciales para sus asociados, sino también para contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la sociedad en la que se insertan, ámbito en el que la educación juega un rol preponderante e ineludible.

En un contexto en el que la equidad, el desarrollo económico y la ciudadanía siguen siendo los complejos retos que enfrenta nuestra región, la necesidad de construir tejidos sociales que permitan gestar sociedades más integradas constituye una

responsabilidad ineludible (CEPAL, 2000). La construcción de sociedades más participativas y solidarias, donde coincidan actores sociales interesados por los diversos aspectos del desarrollo y espacios de cooperación en los que se acuerden proyectos y se tomen decisiones que impacten en la vida de la comunidad, es posible merced a la conformación de redes.

En línea con estos ideales, el CoNAg es un ejemplo concreto de la factibilidad de las redes de políticas públicas, en tanto son “patrones de relaciones complejas y dinámicas creadas entre las instituciones estatales (o públicas) y los actores sociales que interactúan en cada ámbito de las políticas públicas, generando procesos de toma de decisiones basados en el consenso y la coordinación, según las capacidades y estrategias de los diversos actores” (Cariman Linares, 2010).

Se asume y se constata, con este caso que nos ocupa, que las redes constituyen una nueva forma de vinculación y cooperación interinstitucional en la que es posible articular intereses y recursos entre el estado y la sociedad. Según Klijn (1998), representan “patrones de interacción más o menos estables entre actores interdependientes articulados en torno a problemas y/o programas de políticas públicas”. De esta manera, dicha red interinstitucional nuclea a un conjunto heterogéneo de actores sociales públicos y privados, cuyas procedencias y misiones son diversas, pero que han acordado orientar sus acciones hacia el desarrollo local social y sostenible, apostando a un modelo de educación inclusivo. La solidez del vínculo responde al hecho que esas instituciones acuerdan en su filosofía sobre el desarrollo socio-económico, la importancia de la cooperación, el valor estratégico del empoderamiento de los recursos humanos, convirtiéndose en una alternativa relacional que supera los modelos de organización autocentrados y aislados.

Cooperación, complementariedad, intereses comunes y objetivos compartidos en un marco consensual interconecta a las instituciones en un entramado que genera una dinámica reticular propicia para la formulación, construcción y ejecución colectiva de proyectos que comprometen iniciativas, recursos y toma conjunta de decisiones para afrontar desafíos y gestionar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población. Las cooperativas están imbuidas de una filosofía solidaria por lo que se ven impulsadas a desarrollar sus actividades de manera humana y socialmente responsable¹², con compromiso y transparencia ante sus interlocutores, actuando como verdaderas ciudadanas corporativas con derechos, deberes y obligaciones. La Universidad, en tanto, asume el desafío de formar,

12 “Responsabilidad social empresarial es una forma de gestión que se define por la relación ética de la empresa con todos los públicos con los cuales ella se relaciona, y por el establecimiento de metas empresariales compatibles con el desarrollo sustentable de la sociedad; preservando recursos ambientales y culturales para las generaciones futuras, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las desigualdades sociales” (Instituto ETHOS de Empresas y Responsabilidad Social. Brasil).

investigar y transferir a la sociedad sus conocimientos y su gestión para construir procesos sociales con identidad regional sostenibles que aseguren un verdadero empoderamiento desde la base. Sin educación pública, gratuita y de calidad resulta impensado alcanzar esa meta.

En conjunto conforman un círculo virtuoso que permite imaginar una sociedad más inclusiva, participativa y solidaria.

Un cierre temporario

La intención es seguir pensando, analizando y considerando las múltiples oportunidades que las redes de políticas público privada ofrecen a la sociedad.

Este caso que se comparte muestra que:

- a. La vinculación y cooperación interinstitucional de esta red permitió poner en marcha un anhelo de progreso que enfatiza el efecto insoslayable de la educación como factor de transformación. Esto permite pensar y proyectar una sociedad participativa e inclusiva en la que las posibilidades de crecimiento individual a partir de la educación agrotécnica se transfieran al entorno.
- b. Transcurridos los primeros once años desde la inauguración del CoNAG, en esta pequeña localidad del interior departamental-provincial, se puede valorar algunos indicadores del impacto socio-económico que produjo su emplazamiento:
 - Incremento de las fuentes de trabajo directo e indirecto. Se vinculan a este establecimiento más de 40 personas (docentes, administrativos, personal de maestranza y servicios generales, servicio de comedor, servicio de transporte, profesionales auxiliares).
 - Incremento de las posibilidades de comunicación y traslado de los habitantes de la localidad (ampliación del servicio de transporte interurbano para satisfacer la mayor demanda, producto del traslado de los estudiantes y sus familias).
 - Diversificación de las posibilidades de elección de los adolescentes del departamento, que hasta 2010 se circunscribía a las modalidades tradicionales. Esto se constata en la matrícula que en 2021 alcanzó los 525 estudiantes.

- A diciembre de 2020 egresaron 183 Técnicos agrónomos. Varios de ellos están estudiando en la UNdeC en carreras afines a la producción. La posibilidad de contar con recursos humanos formados desde instancias educativas de base en orientaciones estratégicas para el desarrollo productivo de la zona, constituye uno de los factores críticos en la búsqueda de una contribución a la promoción del bienestar económico y social y la mejora del nivel de vida de la comunidad.
- Vinculación con la comunidad a través de diversas actividades organizadas por el CoNAG en las que se abordan problemáticas sociales que afectan a los adolescentes.

Se considera que la inclusión de la conformación de redes público-privadas es un eje de trabajo de políticas públicas factible y necesario en regiones aisladas de los grandes centros urbanos. En este caso, el sector privado identificó una necesidad y propuso a una entidad con autonomía institucional, académica y autarquía económico-financiera como UNdeC, que asumiera el desafío de hacer realidad la oferta educativa agrotécnica en esa zona. En particular, se reconoce la importancia que reviste la fuerte y armónica conexión de la UNdeC con el sector productivo, porque esto facilita la ejecución de proyectos como el que se expone.

Queda demostrado que la ejecución de estas acciones de alto impacto socio-cultural fue posible por la presencia del diálogo horizontal y dialógico que facilitó los acuerdos entre los actores sociales involucrados. De no haber estado presente, el resultado hubiese sido otro.

La cooperación Universidad – sectores cooperativos productivos puede convertirse en una oportunidad para identificar y atender realidades que pueden ser superadas, mejoradas, transformadas en un trabajo colaborativo en redes.

La vinculación permite a la Universidad reconocer las problemáticas socio-culturales, económicas y productivas; y actuar o proponer acciones que mejoren esa realidad. Los aportes en primera persona de esos nodos que conforman la red son un valioso aporte para la ejecución de políticas públicas.

Bibliografía

Carimán, B. *Gobernanza, redes y políticas públicas*, en *Políticas Públicas* vol. 3 N° 1. Universidad de Santiago de Chile. Chile, 2010.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global*, en *CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía* (pp.43-67). CEPAL, 2010.

Klijin, E. *Policy Networks: An Overview*, en Kickert, W. J. M; Koppenjan, J. F. (eds): *Managing Complex Networks*. Sage. Londres, Reino Unido, 1998.

Mirá quién habla. Medios de comunicación, sujetos y territorios

Bárbara Mastronardi
Mariana Álvarez Broz
María Graciela Rodríguez
Sebastián Settanni
Mauro Vázquez
Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional de San Martín

Lucrecia Gringauz
Matías Izaguirre
Silvia Tapia
Universidad de Buenos Aires

Cecilia Vázquez
Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional de General Sarmiento

Introducción

Entre los años previos y los posteriores a la crisis de diciembre de 2001, se dieron en la Argentina dos fenómenos en apariencia no relacionados entre sí. Por un lado, en 1989 se modificó el artículo 45 de la Ley 22.285, sancionada en 1980 durante la última dictadura militar, lo que habilitó la convergencia de medios de comunicación gráficos y electrónicos. Por el otro, un progresivo deterioro de la situación social (pobreza, desempleo, indigencia) que, sumado a ciertas medidas gubernamentales antipopulares, derivaron en la fenomenal crisis política e institucional de diciembre de 2001.

Estas dos cuestiones, aparentemente desconectadas, fueron configurando en su sinergia un escenario de hipervisibilización mediática de grupos, sujetos y territorios subalternos, cuyos emisores son preponderantemente los multimedios mediáticos creados a partir de la modificación de la ley mencionada. En un comienzo, las figuras de estigmatización centrales fueron las ligadas al tema de la migración regional. Progresivamente, se fueron sumando otras vinculadas a la diversidad sexo-genérica, la toma de tierras, las denominadas “villas miseria” o los consumos juveniles de sustancias alteradoras de conciencia.

Durante más de una década investigamos sobre estos escenarios mediáticos. Los resultados confirmaron una particular sobre-representación de grupos, sujetos y territorios subalternos; y revelaron, además, la configuración de un tipo de enunciación preferencial a partir de la cual la subalternidad es hablada, mirada y tematizada por otros. Y esto, entendemos, pone en tensión cuestiones claves para la democratización ciudadana.

En esta mirada predominan tres tipos de *centrismos*: el *porteñocentrismo*, el *androheterocentrismo* y el *etnocentrismo* (de clase). Se trata de una posición enunciativa (un lugar desde donde se habla acerca de lo social) que, en su alcance masivo, reproduce y confirma las relaciones de poder preexistentes.

En este artículo, tras dar cuenta de los aspectos metodológicos y analíticos claves de nuestra investigación, presentamos los resultados del relevamiento empírico del material analizado. Para finalizar, exponemos los argumentos por los cuales consideramos de vital importancia revertir esta situación, para mejorar la calidad del diálogo democrático tendiente al respeto y a la inclusión de las diferencias socio-culturales.

En el principio fue un dato

Un dato da comienzo a nuestra investigación: desde fines de 1990 y principios de 2000, la escena mediática argentina empezó a evidenciar una sobre-representación e hipervisibilización de grupos y sujetos hasta ese momento condenados al silencio y a la oscuridad¹³: los “limpiavidrios”; los “pibes chorros”; “la prostitución”, especialmente la transfemenina; los migrantes regionales; los actores del colectivo de la diferencia sexual; los “pibes poxi” o los “paqueros” fueron actores/actrices protagónicos de las crónicas en los medios.

13 Se tomaron en sus inicios los resultados de un estudio realizado por el ex-Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), que señalaba que entre 2001 y 2008 había crecido considerablemente, en la programación argentina, la tematización de la pobreza y la marginalidad. En Informe Agenda, disponible en 2008 en http://www.comfer.gov.ar/web/informe_agenda.php. Actualmente el sitio está desactivado.

A partir de ese dato, comenzamos a indagar sobre las modalidades de representación mediática de los sectores que agrupamos como subalternos/ subalternizados¹⁴. Lo primero que constatamos fue que esa hipervisibilización mediática se acompañaba de un modo de mostrar a estos sujetos, mediado por enunciadores cuyos comentarios y encuadres cognitivos muchas veces obturan la palabra, contribuyen al estigma, califican/descalifican, emplazan socio-territorialmente en espacios vinculados al temor, la transgresión y el delito, producen discursos morales y difícilmente les concedan a esos actores la plenitud de una experiencia sociocultural y política.

Nos centramos, entonces, en el intento de develar lo que se naturaliza al punto de volverse “invisible” en las representaciones de los medios de comunicación: la trama de elementos retóricos y enunciativos que, en conjunto, refuerzan las significaciones admitidas y las reinscriben en lo socialmente aceptado. En ese sentido, las preguntas que orientaron la investigación fueron: ¿Cómo pensar la relación entre desigualdad(es), sentido común y medios de comunicación? ¿Cómo y a través de qué mecanismos se gestiona la mirada? ¿Quién posee más poder para atribuir significado y/o para disputarlo? ¿Y desde qué posición se realizan estas disputas?

Constituimos un corpus diverso de materiales comunicacionales; seleccionamos las representaciones que ofrecieron una saturación respecto de sus recurrencias y, finalmente, construimos analíticamente “casos” de estudio con el objetivo de superar el nivel semiótico y poder dar cuenta de la mutua permeabilidad entre los textos y el sentido común socialmente expandido.

El enfoque que adoptamos tiene que ver con una mirada inductivista y se representa en la figura de un “camino”: primero los datos; luego la interpretación; por último, la teorización. Para ello, utilizamos un herramental semiótico y adoptamos un “mirar antropológico” (Caggiano, Weidner Maluf y Magalhães, 2008) sobre los objetos masivos a estudiar.

De modo general, es posible decir con certeza que, en el contexto de la concentración de medios de los últimos años en la Argentina, las representaciones mediáticas de la subalternidad tienden a sobrerrepresentar las diferencias culturales y a diluir en ellas a la(s) desigualdad(es). Simultáneamente, esta operación instala un mapa de interlocutores válidos que serían quienes ameritan acceder a la circulación pública. Ese mapa va configurando las condiciones mismas de la visibilización, el reconocimiento y el acceso a derechos de los sectores subalternos.

¹⁴ Utilizamos el término “subalterno” en una versión simplificada, que implica a sujetos ubicados en posición asimétrica respecto de la dominación, abarcando un espectro variado de posiciones subordinadas en su relación con el ejercicio del poder en términos de género, sexo, etnia, raza, clase. La barra entre subalternos y subalternizados separa ambos términos y también los conecta, entendiendo que se trata de sectores en posición subordinada respecto del poder que, a la vez, son subalternizados por las operaciones históricas -simbólicas y políticas- de ordenamiento social.

La otredad como *peligro*, lo *exótico* y *desvío*

Porteñocentrismo: Se prende el cenital y la escena ya aparece montada, con su propia estética, sus personajes y su utilería (Mastronardi, 2016). El territorio sobre el que recaerá la puesta en escena “está acá nomás, a 15 minutos del microcentro. Desde Once, derecho por Jujuy hasta el fondo. No es un recorrido que destaque ninguna guía turística de Buenos Aires. La villa 21-24 abarca 65 manzanas entre Pompeya, Parque Patricios y Barracas”.

La *villa* no nos habla. La *villa* es hablada. Es el cronista quien nos indica dónde está ubicada a partir del uso de una serie de *deícticos* (Benveniste, 1974) que denotan una operación de ubicación geográfica y que naturalizan un territorio y un punto de vista compartido entre el enunciador y el enunciatario. “Acá nomás”, “cerca de”, “a 20 cuadras de”, “detrás de”, “a la altura de”, “a diez minutos de”, son huellas discursivas que vinculan el espacio social de quien construye el discurso con aquello que mira (Mastronardi, 2016).

El cronista, además, es quien narra la *villa*, oficiando como la voz principal del relato. Una voz que se asocia a la figura del viaje (Vázquez, 2010), que marca y delimita el espacio, que ingresa a esa *otra geografía* y describe la violencia que la caracteriza. El medio viaja, cruza una frontera (un puente, una autopista, una avenida) y entra en el mundo de estos *otros* que son identificados y marcados con significantes asociados al *paco*, el *delito* y la *violencia*.

Una vez allí *adentro*, la recorrida se vuelve un imperativo, al igual que la mostración de los elementos-signos que vuelven a ese territorio objeto de representación: pasillos que se entrelazan y giran conformando laberintos angostos, residuos y líquidos cloacales, zanjas donde flotan los desperdicios, olores nauseabundos, pilas de basura y algún perro flaco. Chapa y madera, todo apilado formando enjambres que se aglomeran en calles de tierra. En la enumeración de objetos que los medios describen como la utilería propia de esos escenarios, se produce una articulación con objetos propios del campo semántico de la inseguridad: los tiros, las balas y las vainas o, directamente, la sangre y la violencia.

El lugar desde donde se muestran estas geografías se puede deconstruir a partir de la identificación de ciertas metáforas espaciales que evidencian la distancia existente entre el punto de vista y lo representado. Aquí-allá; adentro-afuera; arriba-abajo son los elementos indiciales que explicitan quién (y desde dónde) organiza el espacio representado. Estos ejes de oposición espacial no sólo connotan la existencia de un tipo de relación entre esos dos mundos, sino que, sobre todo, simbolizan la relación de desigualdad que los conectan, marcada por una distancia social existente entre los grupos que los habitan y por el poder de ingresar, de

marcar, de nombrar a ese espacio de los otros que posibilita el gesto mismo de visibilización.

A través de las operaciones descritas se sedimenta el punto de vista desde el cual se está mirando dicho territorio: un centro que funciona como grado cero de “un sistema topográfico por medio del cual se simboliza, segmenta y otorga sentido al espacio” (Segura, 2006) y que responde territorialmente a la Capital Federal y sus barrios céntricos porteños. Llamamos, entonces, *porteñocentrismo* al lugar enunciativo desde donde estos territorios subalternizados (y los sujetos que los habitan) son mostrados, definidos, valorados, jerarquizados y, en ocasiones, estigmatizados por un punto de vista que se presenta como universal y con pretensiones de neutralidad.

Etnocentrismo: “De pronto hay tensión en nuestra recorrida”, enfatiza Julio Bazán, el conductor de *Esta es mi villa*, programa que desde 2012 emite la señal de noticias TN. El equipo está en la villa 1-11-14. Les gritan “váyanse, concha de su madre”. “Nos están gritando a nosotros, ¿no?”, pregunta Bazán. Una persona encapuchada gatilla su mano sin arma. “Somos blanco de gestos amenazantes y un acto intimidatorio que nos demuestra que estábamos cerca de uno de los lugares calientes, prohibidos, de la villa”, enfatiza la voz en off de un Bazán que habla en pasado. La escena siguiente muestra al cronista recorriendo una serie de puestos de comida callejeros. “Hay comidas típicas”, dice Bazán. “Entre los puestos tentadores de comidas regionales de la Avenida Honorino encuentro a Rosa y a Richard, laboriosos y agradecidos, como tantos extranjeros que habitan la villa”.

La inseguridad y el peligro tienen un límite: la cultura. Cuando una villa tiene una feria, un grupo musical o una costumbre (si es de inmigrantes mejor, como una festividad, tomar tereré o jugar al piki voley), el miedo se aplaca y, rápidamente, se reconfigura en exotismo. Así, la alteridad se convierte, eventualmente, en una muestra pacífica de elementos culturales. *Esta es mi villa* es en ese sentido un caso paradigmático porque salvo excepciones -como la escena anteriormente comentada- la violencia está (u opera) en un fuera de campo silencioso. Se habla de ella, pero como telón de fondo más o menos difuso, operando en los bordes; amenazante por momentos, aunque poco presente. Y la cultura la exorciza.

Como explicita la sinopsis del programa, Bazán recorre las villas y asentamientos de todo el país para conocer las historias de la gente que sale adelante a pesar de la pobreza. Ese “a pesar de” es una de las claves de lectura de este tipo de programas que se concentran en historias de trabajo y esfuerzo: se ponen el foco en los que “la pelean, buscan vivir mejor y nunca bajan los brazos”.

Una pregunta subyace a los enunciatarios: ¿cómo llegaron a lo que llegaron, a vivir en la miseria y marginalidad, sin perder la dignidad? Y la respuesta suele ser individual. Hay excepciones, por supuesto, pero de manera regular el énfasis está colocado en las malas decisiones personales y las circunstancias y/o desgracias que cada uno de los sujetos que aparecen padeció a lo largo de la vida. “Tina llegó del Paraguay muy joven y muy pobre, y ella nos va a ayudar a entender la historia de esta villa emblemática”, continúa Bazán. Las personas son la villa, o parecen serlo. Son sus metonimias encarnadas. Partes del todo.

En voz en *off*, Bazán dice: “Tina tiene 51 años, es religiosa y solidaria, hoy posee un almacén, pero por su historia sufrida, que se confunde con la de la villa, es el prototipo de los habitantes de la 1-11-14”. Lo colectivo, lo comunitario, también aparece diluido; y cobra densidad, espesor y textura a partir de la exotización de esos espacios. “El conocimiento es incompatible con el exotismo -dice Todorov (2009)-, pero el desconocimiento es, a su vez, irreconciliable con el elogio a los otros; y sin embargo, esto es precisamente lo que el exotismo quisiera ser, un elogio en el desconocimiento”.

Andro-heterocentrismo: En el horario central de la televisión argentina, durante 2013, se emitió *Farsantes*, una telenovela producida por Polka para el canal de aire El Trece, que relató por primera vez y en forma protagónica la historia de amor de una pareja compuesta por dos varones. La trama incluyó la salida del closet de uno de ellos, los inconvenientes que debieron sortear para que ese amor fuera posible y las situaciones típicas de una relación amorosa en clave melodramática. Conforme al género, la “primera vez” de estos dos amantes fue un acontecimiento especialmente promocionado. La intimidad que retrató la escena se materializó en algunos abrazos, suaves besos y moderadas caricias. En esta ficción, el no lugar para la pasión y el desenfreno fueron la regla.

La representación del amor entre dos varones en el prime time televisivo fue posible a partir de demostraciones corporales que redundaron en hablar, abrazar y acariciar, dato que contrasta con la representación de la “primera vez” de la dupla heterosexual de la historia. Es en esta escena de amor heterosexual donde el género despliega todos los elementos propios de una escena erótica: con límites en la mostración de los cuerpos desnudos, la pasión amorosa se retrató en clara contraposición respecto de la pareja protagonista.

La llegada de un amor gay a la pantalla dio cuenta de otras transformaciones, extra televisivas: el enunciador leyó y tomó nota de los cambios legislativos y las políticas públicas de ampliación de derechos para la comunidad LGBTIQ+ que comenzaron a tomar forma en los años '90, cuyo punto más alto fue la aprobación de las leyes

del bienio 2010–2012 (específicamente, las leyes de Matrimonio Igualitario y de Identidad de Género).

El ingreso de la comunidad LGBTIQ+ en roles protagónicos, y en géneros televisivos tradicionalmente reservados a contar historias de compromiso sexo-afectivo de parejas heterosexuales, supuso una actualización respecto del histórico punto de vista enunciativo del dispositivo mediático de fines de los '80: aquel que representaba a la diferencia sexual mediante el señalamiento de sujetos promiscuos, amorales, exóticos y disidentes.

La posterior sobrerrepresentación de la diferencia sexual en la superficie mediática no supuso heterogeneidad ni multiplicidad. Por ejemplo, en las coberturas de las Marchas del Orgullo anteriores a 2010 y en la aparición de actrices trans y/o militantes del movimiento de la diversidad sexual en los sets televisivos, el discurso seguía siendo monocorde y se caracterizaba por el marcaje, la estereotipación y la descalificación de sujetos, enfocados (los discursos y sus protagonistas) a partir de los cuerpos, los genitales y una concatenación de preguntas acerca de las prácticas sexuales.

Si bien a través de la postal de “la primera vez” podemos postular que ese enunciador andro y heterocéntrico ya no sanciona, a su vez, el análisis de esa escena (que presenta continuidades con varios de los materiales que hemos ido sistematizando), confirma que dicho enunciador continúa jerarquizando la (hetero) norma y limitando el campo de lo decible/visible acerca del género y las sexualidades en la superficie mediática. Teniendo en cuenta la función pedagógica implicada en toda producción mediática, ciertos discursos propician, paradójicamente, una producción de significaciones necesarias pero insuficientes para poner en discusión el acceso plural y democrático de otras voces, cuerpos, tramas, experiencias y conflictos no alineados a la heteronormatividad.

Dinámicas de cada centrismo

Estas tres dimensiones constitutivas del grado cero de la enunciación mediática se solapan, se mezclan y se combinan, en la producción del qué, el cómo y el quién de las representaciones hegemónicas. Sin embargo, la dinámica propia de cada uno de estos “centrismos” permite identificar también tensiones y desajustes, entre ellos y con unos sentidos (comunes) que los medios masivos colaboran en construir, pero de los que también son producto.

Así, junto con un etnocentrismo de duradera construcción y relativa estabilización, en la actualidad las posiciones andro y heterocéntricas parecen desafiadas, o

incluso transformadas, por una avanzada de la diversidad en la que se combinan, entre otros ingredientes, las leyes de ampliación de derechos de la comunidad LGBTIQ+ y los discursos que sancionan la violencia de género en sus múltiples manifestaciones.

Al mismo tiempo, un porteñocentrismo desplegado en su máxima expresión -y por eso mismo, circunscripto a acotadas fronteras, como las que tienden a trazarse alrededor de un idealizado “Palermo”-, construye un enunciador que parece incluso resistirse a “viajar” al encuentro con sus “otros”.

Democracia, medios de comunicación y ciudadanía

En las actuales sociedades mediatizadas (Verón, 1987) los medios de comunicación son uno de los componentes fundamentales para los procesos de democratización ciudadana. Por un lado, gran parte de los sentidos comunes que circulan a través de ellos intervienen en los diálogos que se ponen en juego en situaciones cotidianas, tanto informales como institucionales. Por el otro, las grandes empresas de medios han mostrado ser actores políticos de peso pleno (Luchessi y Rodríguez, 2007) en las disputas hegemónicas, y no meros reproductores de esos sentidos sociales. La democracia se asocia a la comunicación porque permite la puesta en común de la diversidad y heterogeneidad de la experiencia humana. Es allí, en el proceso mismo de la comunicación, donde se inscriben, casi naturalizadas, las nociones de la diferencia, la alteridad y la mismidad que organizan el ordenamiento de la sociedad.

No hay democracia posible sin diferencia; y por eso mismo, escuchar voces diferentes entre iguales ayuda a pensar, corregir errores, señalar caminos hacia lo común, movilizar certezas, desestabilizar “verdades” adquiridas; prevenir contra los totalitarismos de cualquier signo. Sólo el diálogo de iguales entre personas diferentes permitirá que la sociedad encuentre la polifonía necesaria para elaborar lo común. Ese es el camino de la política y de ella en la dimensión cultural.

Por todos estos motivos, la convergencia mediática actual plantea un problema a la construcción y al establecimiento de dinámicas democráticas, en relación con la posibilidad de intercambiar opiniones plurales, en condiciones de igualdad para la toma de decisiones socialmente relevantes. Por otra parte, al tiempo que se concentra la propiedad de medios y recursos en un conglomerado de empresas corporativas que interconectan plataformas, se acapara la producción informativa y de entretenimiento, invisibilizando la diversidad y multiplicidad de aristas que presenta la realidad social.

Con el fin de contrarrestar esa producción y circulación porteño-andro-etnocéntrica de imágenes y discursos a través de las cuales estos sujetos “son hablados, mirados y mostrados”, se torna imprescindible diseñar políticas públicas que permitan abordar el problema desde sus diferentes dimensiones.

En primer lugar, se trata de generar acciones emplazadas en los territorios y que tengan por finalidad sensibilizar y poner en diálogo estas modalidades mediáticas de enunciación con las percepciones de los propios protagonistas de dichas representaciones. El objetivo no es tanto concretar una operación de transferencia del conocimiento académico sobre el modo de funcionamiento de estas industrias culturales, como un modo de socialización de resultados de las producciones teóricas; sino, sobre todo, escuchar qué tienen estos sujetos para decir acerca de cómo son mostrados, cómo son hablados y cómo son mirados.

Por otro lado, es de vital importancia que esas políticas territoriales se acompañen de la generación y transferencia de herramientas, recursos y canales que permitan contrarrestar el peso de ese “enunciador universal” (y pretendidamente neutro) a partir de fuentes y pautas para la producción de información que se basen en potenciar la capacidad de agencia de estos sectores. En otras palabras, se trata de promover y facilitar la posibilidad de autorrepresentación de estos sujetos y, junto con ello, pluralizar la producción de imágenes y discursos sobre problemáticas sociales relevantes.

Bibliografía

Álvarez, M. *Imágenes de la diferencia. Representaciones televisivas de los usuarios de drogas: un estudio sobre la dimensión simbólica-cultural de la desigualdad en el discurso televisivo* (tesis de Maestría en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural). Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Buenos Aires, Argentina, 2008.

Benveniste, E. *Problemas de lingüística general I y II*. Siglo XXI, México, 1974.

Caggiano, S.; Magalhaes, N.; Maluf, S. *As mídias em múltiplas perspectivas*. Ilha: *Revista de Antropología* vol. 10 N° 2. Florianópolis, Brasil, 2008.

Luchessi, L y Rodríguez, M. *Fronteras Globales: Cultura, política y medios de comunicación*. La Crujía. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Rodríguez, M. *'No importa lo que yo diga'. Desigualdad, ciudadanía y democracia en la sociedad mediatizada de la Argentina*. *Intertexto* N° 45. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, Brasil, 2019.

Mastronardi, B. *Los bordes de la desigualdad: representaciones de los jóvenes en relación con la pobreza y la violencia en la prensa gráfica argentina entre 2004-2014* (tesis de maestría en Comunicación y Cultura). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2016.

Segura, R. *Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico*. Cuadernos del IDES N°9. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2006.

Settanni, S. *La Plaza está de fiesta. Sociabilidad, política y medios de comunicación en ocasión de la Marcha del Orgullo LGBT 2008-2009* (tesis de Maestría en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural). Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Buenos Aires, Argentina, 2014.

Tapia Zenki, S. *El beso (posible). La representación mediática del amor entre dos hombres* (tesina de grado de Ciencias de la Comunicación). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Vázquez, M. *Del otro lado de la calle oscura. La visibilización de los inmigrantes regionales en los medios hegemónicos en la última década* (tesis de Maestría en Comunicación y Cultura). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Todorov, T. *Nosotros y los otros*. Siglo XXI. México, 2009.

Verón, E. *La semiosis social*. Gedisa. Buenos Aires, Argentina, 1987.

Situación de calle desde el territorio. Algunas ideas para pensar el después de la pandemia

Luciana Gracia

Universidad Nacional de Rosario

El presente artículo tiene como fin dejar planteado algunos ejes para pensar las políticas sociales destinadas a la población que habita las calles de diferentes localidades de la Argentina. Luego de que la pandemia nos diera la oportunidad de repensar nuestras prácticas, obligara a los gobiernos a destinar mayores recursos, visibilizara a toda la población la problemática, es momento de avanzar en el diseño de nuevas líneas de trabajo.

Por un lado, este escrito pretende pensar en la definición del problema, sus causas, las características de la población, los responsables políticos de dar respuestas. Y, por el otro, las posibles formas de hacerlo.

Es de importancia para empezar a leer, saber que la autora está escribiendo desde un saber académico, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), pero también desde la práctica cotidiana de 14 años¹⁵ de trabajo profesional como trabajadora social en la problemática, en la Municipalidad de Rosario.

La definición del problema

Partimos de pensar en la situación de calle como un problema social de múltiples causas y que “constituye una de la formas en las que se expresan los procesos de vulneración y expulsión en los contextos urbanos como producto de un conjunto de atravesamientos tales como la inestabilidad habitacional, la informalidad laboral,

15 De 2005 a 2018, realizando prácticas profesionales; luego, como operadora de calle y más tarde como coordinadora del Área de Intervenciones en Situación de Calle. Durante dos años cumplí otra función; y la emergencia por la pandemia me volvió a ubicar en el equipo durante un año, hasta diciembre de 2020.

la tendencia a la permanencia o cronicidad de la situación, redes sociales de apoyo menos fortalecidas, existencia de padecimientos físicos y psíquicos preexistentes, así como vivencias de múltiples formas de violencias” (Di Iorio y Farias, 2020). Salir de esa situación es un proceso que necesita de complejas y variadas intervenciones en la mayoría de los casos.

Dice Estela Grassi (2001): “un problema no se define aislado, sino inscripto en una red de problemas que mantiene continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc.”. La autora manifiesta que la disputa se da por la definición del problema, pero también “por las causas, por la atribución de responsabilidades, por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención”. Esa aseveración la utilizaremos en este artículo para ordenar algunas ideas.

De causas y características

Al ser un problema multicausal, cuando Grassi se refiere a la definición de las características, nos ayudará a comprender qué población tenemos habitando las calles. La claridad en este punto nos posibilitará no cometer el error de generalizar, ya que hay problemas que surgen en función de decisiones políticas como son los desalojos de pensiones y/o conventillos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que apareja, en un territorio tan grande, que familias enteras se encuentren habitando las calles.

En Rosario, tal vez hay factores como el de la violencia doméstica o comunitaria, problemas de consumo, padecimientos subjetivos, labilidad de los lazos comunitarios y laborales; y la conjunción de varios de ellos, que predominan a la hora de buscar causales.

Del relevamiento¹⁶ que realizó la Municipalidad de Rosario junto a la UNR y el Colectivo de Organizaciones que trabajan situación de calle en 2021, se lee que de las 378¹⁷ personas que accedieron a responder la encuesta, el 44% manifestó estar en situación de calle por problemas familiares (sin especificar qué tipo de problemas) y sólo el 4% manifiesta estarlo por falta de vivienda, más precisamente por desalojo.

Respecto del género, en el censo del Gobierno de la CABA, el 12,5% son mujeres. En

¹⁶ En abril de 2021, la Municipalidad organiza, junto con la Universidad Nacional de Rosario y el Colectivo de Organizaciones de Situación de Calle, un censo sólo de personas adultas en situación de calle, que se había planificado para el 2020 y tuvo que ser suspendido a causa del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio.

¹⁷ De un total de 492 personas observadas.

el relevamiento de Córdoba¹⁸, es un porcentaje un poco mayor, 21,3%; y en Rosario el 12,4% de los encuestados. Ese dato es particular porque también se puede ver a simple vista que la población que habita las calles es mayoritariamente masculina, pero también es contradictorio porque, por ejemplo, en Rosario no hay una política destinada a dicha población, aun teniendo en cuenta lo difícil de vivir en la calle siendo mujer. Hasta la pandemia no había ni refugios del Estado destinados a mujeres, ahora en convenio con Caritas hay un refugio de mujeres abierto todo el año.

Respecto de la niñez en situación de calle, los tres relevamientos lo dejan en segundo plano, incluso el de Rosario no los relevó. Siendo que es la población más vulnerable para estar en situación de calle, y que también tiene características y conceptualización diferentes¹⁹.

De los orígenes del problema

Lo más justo sería decir que el capitalismo despiadado en el que vivimos es el causal último y responsable final de este problema, o quizás lo políticamente correcto por estas tierras sería declarar a la rotunda y obscena desigualdad social en la que vivimos como la mayor responsable de que tantas personas habiten las calles de nuestra patria.

Las crisis económicas afectan directamente a las condiciones de vida de las personas, aumentado la pobreza, la indigencia y potenciando las posibilidades de que algunas personas se sumen a las calles (Bachiller, 2021), quizás no directamente por quedarse sin trabajo, sino por el deterioro que las crisis producen en la institucionalidad de un país, en la vida de las personas, en los lazos sociales.

Habitando las calles de la Argentina y del mundo siempre ha habido personas, con diferentes características, por diferentes motivos; y el abordaje también ha variado (Gracia, 2021), claro que a quien tomemos como responsable del problema también tendrá influencias en la intervención del mismo.

Del abordaje del problema

En las grandes urbes como son la CABA, La Plata, Rosario, Córdoba o Neuquén, donde hace muchos años que se trabaja la problemática de situación de calle,

¹⁸ Desde hace varios años, la Defensoría del Pueblo de Córdoba censa a la población que habita las calles de la ciudad de Córdoba.

¹⁹ A la niñez se la considera en situación de calle no sólo cuando pernoctan, sino cuando pasan gran parte del día lejos de su centro de vida. La diferencia con los adultos es que ellos suelen ir y venir de sus casas; y el proceso de alejamiento definitivo es mucho más largo en el tiempo.

esas formas de trabajo fueron modificándose en el tiempo.

En Rosario, es la Municipalidad la que desde la segunda mitad de la década de los '90 trabaja con la población en situación de calle. En todos estos años se fue re-organizando el trabajo en función de los contextos socio-históricos y de las reorganizaciones institucionales, pero siempre se abordó y se lo hizo con profesionales (fundamentalmente trabajadoras sociales). Esto de alguna manera implicó que al interior de los equipos de trabajo se discutió cómo abordar la problemática, el diseño de propuestas, debates más teóricos que permitieron avanzar en la forma de intervención.

La pandemia de COVID-19 le dio visibilidad a la situación de calle y también al déficit del Estado para atenderlo. La forma de intervenir en lo social fue puesta en tensión, en crisis en todos los niveles gubernamentales. Quienes trabajamos cotidianamente en el marco de la política social, más particularmente de políticas sociales destinadas a los sectores más relegados, nos vimos en la obligación de replantearnos nuestras prácticas, recrearlas.

El escenario creado en marzo de 2020 puso a los trabajadores, pero fundamentalmente a los funcionarios, a pensar una forma de intervención distinta a todas. La población que habitaba las calles estaba en infracción respecto a lo decretado por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En Rosario eso llevó a que aparecieran nuevos problemas, por ejemplo las fuerzas de seguridad queriendo hacer cumplir el Decreto de Necesidad y Urgencia a la fuerza, muchas de las personas especialmente jóvenes que estaban durmiendo en la calle eran llevados a la comisaría por no poder dar cuenta de una dirección donde pasar el ASPO²⁰.

Los diferentes "refugios"²¹ alojaron a las personas que habitaban la calle, la derivación a cada uno se daba por el equipo de trabajo que en función de las características de cada persona derivaba. Aparece también en un momento donde la mirada sanitarista hegemonizó nuestras vidas cotidianas, un equipo de la Secretaría de Salud Pública por cada refugio que en principio se aseguraba que los ingresantes no tuvieran síntomas compatibles con COVID; y luego fueron tomando forma otras intervenciones más profundas en función de las dinámicas que se daban en cada uno.

20 El Ministerio Público de la Defensa hizo ciertas presentaciones para que cesarían estar acciones represivas; y el Estado provincial se involucró también en la intervención social, pero no hubo grandes cambios.

21 En Rosario hubo en algún momento cinco refugios abiertos a puertas cerradas, o sea sin posibilidades de salir. Luego se flexibilizó en tres, que funcionaban en clubes o polideportivos municipales; y 3 siguieron funcionando a puertas cerradas, fundamentalmente porque era población de riesgo por su edad o por problemas de salud. Todos los insumos corrían por cuenta de la Municipalidad, el personal era mixto entre el municipio y las organizaciones sociales.

Los ámbitos de competencia

La pandemia hizo que los funcionarios tuvieran que pensar las intervenciones de una manera diferente, ya no desde una sola área del Estado sino involucrando la especificidad de Salud Pública. O sea, por primera vez las intervenciones con esta población no eran sólo responsabilidad de una secretaría en particular.

Esta experiencia hizo que se pudiera pensar intervenciones diferentes con las personas que estaban alojadas en los refugios con modalidad de 24hs. Se pudo avanzar en exámenes médicos, detección de enfermedades, certificados de discapacidad, anteojos, tratamientos crónicos, tratamientos terapéuticos, entre otras. Se logró tomar decisiones construidas a lo largo del tiempo, no en reuniones multitudinarias donde cada uno aporta su visión y luego se resuelve qué hacer. Sino que la cotidianeidad de los integrantes de los equipos con las personas alojadas en esos espacios, permite pensar a los sujetos de forma situada, integralmente y como parte de la estrategia.

Esto puede funcionar con algunas personas, no todos pueden sostener una determinada rutina, reglas de una institución, compartir los días con otros. Claramente quienes más perduraban en el alojamiento eran las personas más avanzadas en edad, los que tenían problemas de salud o los que menos acostumbrados a la calle estaban.

Entonces, pensar espacios de alojamiento para cierta población, con modalidad 24hs y con equipos integrados por diferentes áreas que puedan pensar estrategias integrales, intervenciones integrales, haciendo valer los recursos y experticia de cada área, pero conformando un equipo que pueda trascender esas divisiones²², mostró ser una superación de las intervenciones que hasta este momento se realizaban. Particularmente, en Rosario la pregunta que me puedo hacer es si eso ¿se sostendrá en el tiempo o sólo fue una intervención en la emergencia COVID-19?

Sobre la voluntad política

El contexto de la pandemia dio lugar a volver a impulsar una ley nacional que funcione como un marco para las intervenciones locales. Cabe destacar que en la CABA existe desde fines de 2010 la Ley 3706 de **Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle**. Aquella ley fue impulsada como reacción ante el autoritarismo y abuso que

²² Cabe aclarar que las diferencias salariales entre las dos secretarías que componían esos equipos es muy amplia, a pesar de que algunas profesiones eran las más, lo que también funciona como obstáculo en el trabajo cotidiano.

ejerció el Gobierno de Mauricio Macri sobre las personas que habitaban las calles de dicha ciudad, siendo la primera en el país. En Santa Fe, en agosto de 2021 se dio media sanción en la Cámara de Diputados a una ley que propone la creación de un Programa de Atención a Personas en Situación de Calle en el ámbito del Estado Provincial²³.

Y por otro lado el proyecto de ley nacional también obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados en octubre, esperando ahora su tratamiento en senadores. ¿Qué puede cambiar la ley nacional? En primer momento, reafirma la calidad de ciudadanos de los sujetos que se encuentran en situación de calle, confirmando derechos consagrados en la Constitución Nacional como ser el derecho a la dignidad personal e integridad física, a la identidad personal, al acceso y al uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos, al acceso pleno a los servicios socio-asistenciales, de salud y de apoyo para la obtención de un trabajo digno y al acceso a una vivienda digna.

Sobre los deberes del Estado, lo más innovador es: la creación de la red de centros de integración social, aunque no define qué son dichos centros, y la adaptación de los alojamientos existentes en centros. Sobre las capacitaciones a trabajadores que llevan a cabo las políticas públicas para dicha población, sería importante que se valorice de alguna manera dichas capacitaciones y no que sea simplemente una capacitación obligatoria más y pierda el verdadero sentido de mejorar la atención.

Respecto de los relevamientos anuales que menciona el proyecto de ley, estos implican muchos recursos, humanos fundamentalmente, tanto para realizarlo como para procesarlo; y además implica una constante exposición de los pobladores de la calle al ojo del Estado (muchas veces no muy amable a la hora de tratarlos). En función de no revictimizarlos, quizás sería importante prestarle más atención a la información relevada por trabajadores y voluntarios, quienes pueden caracterizar la población y sus necesidades para de esta forma adecuar las políticas públicas. La comprensión de las características de con quienes trabajamos no sólo es necesaria e importante, sino que implica "el reconocimiento de la dignidad y la inconmensurabilidad del otro" (García, 2014). Según lo que manifiesta el Gobierno de la CABA en su página oficial²⁴, desde 2017 realizan relevamiento de las personas en situación de calle y, en este año, sólo el 31,8% de las personas que se encuentran durmiendo en calle respondió a la entrevista. En el relevamiento de Rosario también hubo un porcentaje elevado que no quiso responder, como manifestamos más arriba.

23 <https://diputadosantafe.gov.ar/web/>

24 https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=121567

Abordaje en calle

La ley hace mucho hincapié en centros de alojamiento, pero no habla de la intervención típica y la que caracteriza el abordaje, que es la recorrida en las calles. La persona que se puede acercar a alguna institución ya tiene un largo camino recorrido, pero hay muchas otras, probablemente las más vulnerables, que no pueden hacerlo, física o fundamentalmente subjetivamente. Y para esa población es necesario disponer de recursos humanos y materiales que puedan acercarse, generar vínculos, generar confianzas, escuchar, comprender y con mucha paciencia para lograr alguna modificación en la persona que le permita luego acercarse o aceptar algo. Por lo menos en Rosario, el trabajo histórico de los operadores de calle que, de mañana, tarde y/o noche, recorrían las calles en circuitos pre-establecidos o respondiendo a llamados de otras instituciones o vecinos se acercaban a hablar con las personas que se encontraban en situación de calle, ha sido lo que siempre marcó la diferencia.

La persona que se acerca a algún lugar a pedir “ayuda”, pudo identificar que algo necesitaba o que algo no andaba bien, pero hay muchos que, por padecimientos subjetivos, en algunos casos severos, no logran hacerlo y es necesario que el Estado se haga presente, que pueda generar confianza, reconstruir historias de vida, historias institucionales, generar trayectos institucionales nuevos, lograr que el otro visibilice un problema y lograr encontrar una respuesta.

Ejes para pensar las políticas públicas

Quisiera dejar algunos ejes para que localmente podamos pensar las políticas específicas y paliativas para el abordaje de la situación de calle. Digo paliativas porque, al ser una “situación”, se supone que no es una condición ni un estado, sino simplemente una situación vivenciada transitoriamente por las personas; y que el Estado debe generar ciertas políticas para poder superarla.

- Caracterizar a la población que se encuentra habitando las calles de la forma más certera posible, para lo cual es necesario tener un acercamiento lo más próximo a las causales que permiten la llegada a la calle, para poder trabajar sobre ellas. Pretender solucionar el problema con viviendas muy probablemente sea un error, en muchos casos.
- Escuchar a los trabajadores que tienen mucho para decir de cómo trabajar con estas poblaciones, ya que son quienes lo hacen cotidianamente. Para que las políticas tengan cierta estabilidad, es necesario trabajadores con derechos garantizados, con estabilidad laboral. Este es un punto muy

importante ya que es un trabajo que implica mucho tiempo, paciencia; y el cambio constante de personas vuelve a foja cero el trabajo.

- No olvidar que el Estado tiene la responsabilidad sobre el resguardo de derechos de todos los ciudadanos, que las organizaciones sociales se pueden comprometer en trabajar conjuntamente, pueden recibir partidas para hacer tal o cual actividad, pero no olvidemos que en un Estado post-neoliberal (Fernández, 2016), es éste el responsable de garantizar el acceso a derechos. Y que quienes intervienen en lo social deben ser personas con formación para ello. Poder comprender al sujeto situado y tener herramientas para la intervención es lo que hará la diferencia.
- Pensar como una parte fundamental de este abordaje el trabajo de “operadores de calle”, profesionales de lo social que puedan recorrer las calles y realizar su trabajo en ese lugar, en el que estas personas pasan sus días, su espacio, una verdadera intervención situada. Esa figura, esa función, es importante para llegar a quienes más necesitan el abordaje del Estado.
- Para que las intervenciones tengan un sentido real, que realmente modifiquen la trayectoria de vida de las personas, es necesario que sean problematizadas constantemente y, además y no en segundo orden, que se cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios.

Es necesario pensar esta problemática desde la perspectiva de problemáticas sociales complejas que plantea Carballada (2008), ya que estas necesitan “intervenciones desde diferentes ámbitos, lo que implica nuevos desafíos para las posibilidades de la interdisciplina” y la intersectorialidad. Por ello es menester pensar las intervenciones entre las áreas de desarrollo social y salud/salud mental, y no remitirlas a un área determinada de la organización institucional del Estado.

Seguramente será muy difícil pensar que en algún momento del mundo no existan más personas habitando las calles, pero sí es necesario que el Estado propicie esa situación, así como también disponga de todos los recursos para cuando alguien decida salir de ella, pueda empezar a hacerlo.

Bibliografía

Ávila, H. y Palleres, G. *La calle no es un lugar para vivir. Auto organización y situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires*. Proyecto 7. Buenos Aires, Argentina, 2014.

Bachiller, S. *Covid-19 y personas en situación de calle en CABA: viejos y nuevos desafíos para las políticas públicas*. Ciudadanías. *Revista De Políticas Sociales Urbanas* N° 8. Universidad de Tres de Febrero. Buenos Aires, Argentina, 2021. Disponible en: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/1119>

Bachiller, S. *Acerca de la necesidad de establecer un diagnóstico y de generar una política nacional sobre personas en accionista de calle*, en Díaz, C., Giménez Béliveau, V., Lucero, M. y Uranga, W. (coords): *Políticas Sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro vol. 3*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET), Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS), Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO). Buenos Aires, Argentina, julio de 2021.

Bufarini, M. *La cotidianeidad social en el espacio urbano: un abordaje sobre la problemática de las personas sin hogar*, en Achilli, E. (comp): *Vivir en la Ciudad. Tendencias estructurales y procesos emergentes. Tomo II*. CEACU Editores, Laborde Libros. Rosario, Santa Fe, 2010.

Carballeda, A.J.M. *Los cuerpos fragmentados: la intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2008.

Di Iorio, J. y Farías, M. *Problematizar las relaciones espacio-sujeto-situación de calle: el caso del Censo Popular en Buenos Aires, Argentina*. *Revista Colombiana de Sociología* vol. 43 N° 2, pp. 215-237. Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 2020.

Fernández, A. *Las formas del Estado y los actores sociales. El caso de Argentina*, en *Dossier de la Revista de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2016. Disponible en http://www.sociales.uba.ar/wpcontent/blogs.dir/219/files/2016/02/1823MODELOS89_dossier-Ferna%CC%81ndez.pdf
García Silva, R. *Los chicos en la calle: Llegar, vivir y salir de la intemperie urbana*. Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2014.

Gracia, L. *El trabajo con la población de situación de calle antes y durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Reflexiones para el después*, en *Temas y Debates* (número especial), pp.279–287. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina, 11 de febrero de 2021.

Gracia, L. *De buena madera: Una experiencia de trabajo colectivo con jóvenes en situación de calle de la Ciudad de Rosario (2015)*. Cátedra Paralela N° 13, pp. 155-174. Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Colegio de Profesionales de Trabajo Social 2da Circunscripción de Santa Fe, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2020.

Malanca, P. (coord). *Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle* (edición actualizada). Centro de Documentación en Políticas Sociales 28, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2003.

Seidmann, S.; Di Iorio, J.; Azzollini, S.; Rigueiral, G. *Sociabilidades en los márgenes: prácticas y representaciones sociales de personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires*, en *Anuario de Investigaciones* vol. XXII, pp. 253-261. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Otras fuentes consultadas

Censo a Personas en Situación de Calle de la Ciudad de Buenos Aires (mayo de 2021). Resultados y aspectos metodológicos. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=121567

Informe relevamiento personas en situación de calle en Rosario (2021), realizado por la Municipalidad de Rosario, la Universidad Nacional de Rosario y el Colectivo de Organizaciones de Situación de Calle.

Informe relevamiento de personas en situación de calle durante el segundo año de pandemia (2021) en Córdoba. Disponible en: www.https://www.defensorcordoba.org.ar/galeria/262

Ley 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle.

Proyecto de Ley - Programa de Atención a Personas en Situación de Calle en el Ámbito del Estado-Provincia (Santa Fe). Disponible en <https://diputadossantafe.gov.ar/web/>

El futuro de la seguridad social en la Argentina: un análisis del Sistema Previsional Argentino (SIPA) y propuestas para su mejora

Nelson Dionel Cardozo

Universidad de Buenos Aires

Universidad Argentina de la Empresa

Introducción

La seguridad social comprende un conjunto de acciones por parte de diferentes grupos para enfrentar a las denominadas “contingencias” que aparecen en la vida de los individuos. Como concepto genérico engloba “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2001: 1). La cobertura frente a estos eventos, se ha articulado históricamente alrededor de lo que se llamó la “sociedad salarial”, acompañando la incorporación de los denominados derechos sociales y laborales. Este capítulo tiene como principal objetivo realizar un diagnóstico de la seguridad social argentina vinculada al sistema de jubilaciones y pensiones, centrándose en el nivel nacional para proponer algunos lineamientos para su mejora futura.

A lo largo de la historia de nuestro país, la seguridad social ha ido pasando diferentes etapas. Podemos trazar una fase embrionaria, basada en cajas jubilatarias de gestión sindical y un régimen de capitalización colectiva (1884-1946), la expansión e instauración de un régimen público de reparto (1946-1967), la maduración y crisis del sistema previsional (1967-1991), reforma y privatización con el establecimiento de cuentas de capitalización individual (1991-2008) y, finalmente,

la nueva expansión y re-estatización (2008 a la actualidad). Así, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, el Gobierno nacional encaró reformas parciales y estructurales tendientes a mejorar algunos problemas del sistema previsional como la caída de la cobertura pasiva (adultos que no contaban con jubilación o pensión), la brecha de género (mujeres que no estaban incluidas), establecer mecanismos para la movilidad de las prestaciones y la sustentabilidad del sistema. En base a la última ola de reformas, haremos un balance de la situación actual, a la luz de las propuestas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2012) y el Mercer CFA Institute Global Pension Index (Mercer, 2021), como dos miradas contrapuestas en torno a los derroteros a seguir en la temática.

Caracterizando la seguridad social en la Argentina

Los sistemas jubilatorios existentes en cada país combinan diferentes principios de la seguridad social. Estos son acuerdos en las sociedades acerca de la manera de organizar la protección en la vejez. Así, podemos encontrar diferentes maneras de acceso al beneficio, cómo establecer su monto, de qué manera se actualiza, y quién financia las jubilaciones y pensiones. Estas últimas consisten en una transferencia en dinero que se realiza a los individuos a raíz de acreditar una situación de vejez, incapacidad o viudez. “Las pensiones de jubilación tienen por objeto proporcionar a las personas que, por razones de edad, han dejado de trabajar, un nivel de ingresos aceptable. De forma parecida, las pensiones de invalidez cubren a las personas que no pueden trabajar por razones de salud, y las de supervivencia están pensadas para proteger los ingresos de los dependientes de trabajadores fallecidos, como viudas y huérfanos” (Stiglitz, 2000). Los sujetos se hacen acreedores a este derecho a través de cumplir determinados requisitos, los cuales están definidos por ley estableciendo la población objetivo y los criterios de accesibilidad.

El Sistema Previsional Argentino (SIPA) creado en 2008 con la ley 26.425 que absorbió las AFJP, es el principal régimen previsional del país, gestionado en forma gratuita por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), ente autárquico del Estado nacional. Consiste en un sistema de dos pilares: El pilar contributivo requiere 30 años de cotizaciones del trabajador y una edad de 60 años en la mujer y 65 en el hombre para acceder al beneficio jubilatorio. Este último se calcula en base a las últimas 120 remuneraciones que percibió el trabajador con una idea de sustituir parcialmente el ingreso. Actualmente incluye 6,8 millones de beneficios y, por lo tanto, es la principal vía de acceso para un ingreso en la vejez. El pilar no contributivo es la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada en 2016 y que alcanza a 122.000 personas que no cuentan con ninguna otra prestación y han cumplido los 65 años. Su monto es equivalente al 80% de un haber jubilatorio mínimo. Actualmente, la cobertura previsional de la Argentina es la más

alta de América Latina, con un 95% de los adultos mayores (personas de más de 60 años) con beneficio jubilatorio. A este esquema se suma la red de prestaciones no contributivas gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

Cuadro I. Beneficiarios previsional SIPA año 2021

Tipo de Prestación	Beneficios	Haber Medio	Erogación Prestacional
Sistema Nacional	3.193.158	\$ 51.486	\$ 164.401.940.122
Cajas Provinciales Transferidas	78.402	\$ 76.302	\$ 5.982.205.170
Moratoria	3.553.851	\$ 27.416	\$ 97.433.540.061
Sub-total Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA)	6.825.411	\$ 39.238	\$ 267.817.685.353
Pensiones No Contributivas (PNC)	1.114.096	\$ 26.078	\$ 29.053.510.017
PNC Transferidas	364.298	\$ 18.477	\$ 6.731.011.013
Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	222.726	\$ 21.173	\$ 4.715.848.982
Pensiones Ex Combatientes de Malvinas	22.304	\$ 78.148	\$ 1.743.002.201
Presos Políticos	6.475	\$ 40.917	\$ 264.935.968
Poder Judicial	5.678	\$ 457.330	\$ 2.596.721.328
TOTAL	8.560.988	\$ 35.886	\$ 307.223.169.446

Fuente: ANSES.

En lo que respecta a los trabajadores activos, en una población de 45 millones de habitantes, en 2021 el SIPA comprendía a 11,6 millones de trabajadores aportantes, pertenecientes al sector privado de todo el país y empleados públicos nacionales y de 10 provincias (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán). Además, incluye a trabajadores independientes y el régimen especial de casas particulares. Por fuera de este sistema,

existen 13 cajas de las restantes provincias para funcionarios estatales de las provincias (Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), 26 regímenes municipales, 76 cajas profesionales y cajas para personal de fuerzas de seguridad.

Cuadro II: Aportantes a la seguridad social (SIPA) - año 2021

	feb-20	feb-21	Distribución porcentual 2021	Variación anual	
				Absoluta	Relativa
Total aportantes	12.031.036	11.692.927	100%	-338.109	-2,8%
Relación de dependencia	9.228.047	9.058.039	77,5%	-170.006	-1,8%
SIPA privado	5.851.332	5.682.452	48,6%	-168.878	-2,9%
SIPA público	1.348.984	1.359.201	11,6%	10.217	0,8%
Otros regímenes	2.027.731	2.016.386	17,2%	-11.345	-0,6%
Independientes	2.359.171	2.248.390	19,2%	-110.781	-4,7%
Autónomos	404.656	361.836	3,1%	-42.820	-10,6%
Monotributo	1.954.515	1.886.554	16,1%	-67.961	-3,5%
Casas particulares	443.818	386.496	3,3%	-57.322	-12,9%

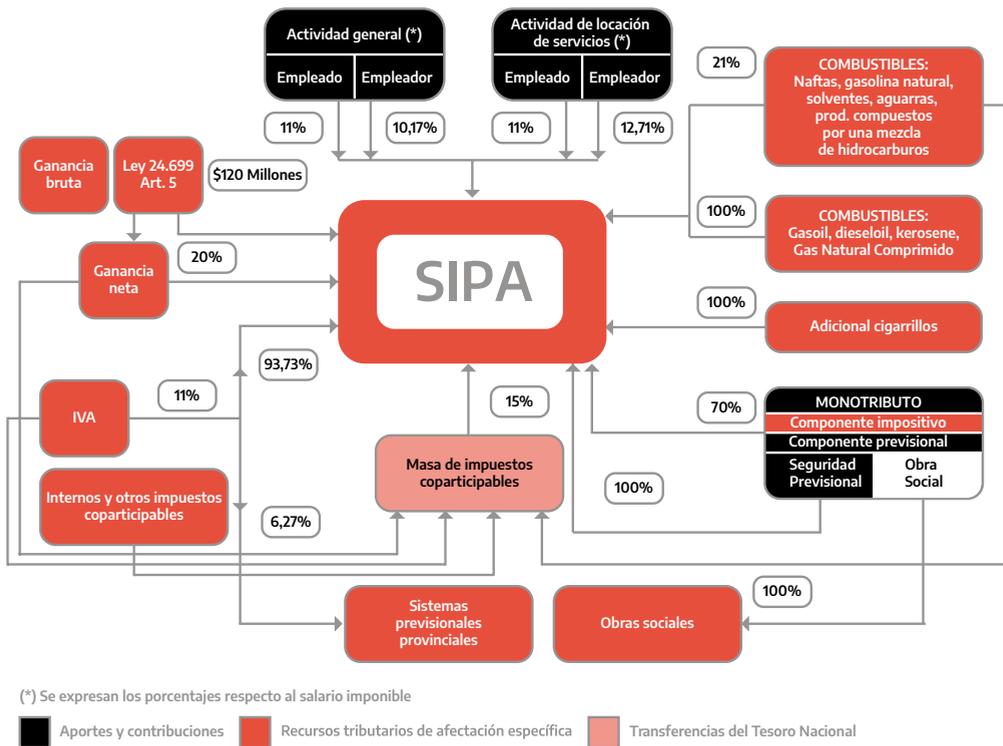
Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social - Sec. de Seguridad Social, en base a información de AFIP.

A través de ANSES, además, el SIPA liquida 4 millones de Asignaciones Familiares Contributivas, 4,4 millones de Asignaciones Universales (no contributivas), como así también el Subsidio por Desempleo, entre otras prestaciones de la seguridad social. Así, este sistema de protección alcanza el 40% de la población en edad de trabajar (que comprende 28 millones de personas) y al 70% de los menores de 18 años con la cobertura de asignaciones familiares.

El financiamiento de la seguridad social

Aunque se dice que las jubilaciones y pensiones en la Argentina son contributivas y existe un régimen de reparto, donde los trabajadores activos y los empleadores afrontan el pago de los beneficios actuales en base al principio de solidaridad intergeneracional, este financiamiento es en realidad mixto. Los aportes y contribuciones son aquellos pagos que empleados y patrones hacen hacia el sistema previsional en forma compulsiva. Sin embargo, como puede verse debajo, existen recursos tributarios de afectación específica y transferencias del tesoro nacional que están destinado a sufragar el coste de las jubilaciones y pensiones. Esto es lo que comúnmente se denominan recursos tributarios de la seguridad social, que implican un esfuerzo de la sociedad en su conjunto para sostener el sistema previsional.

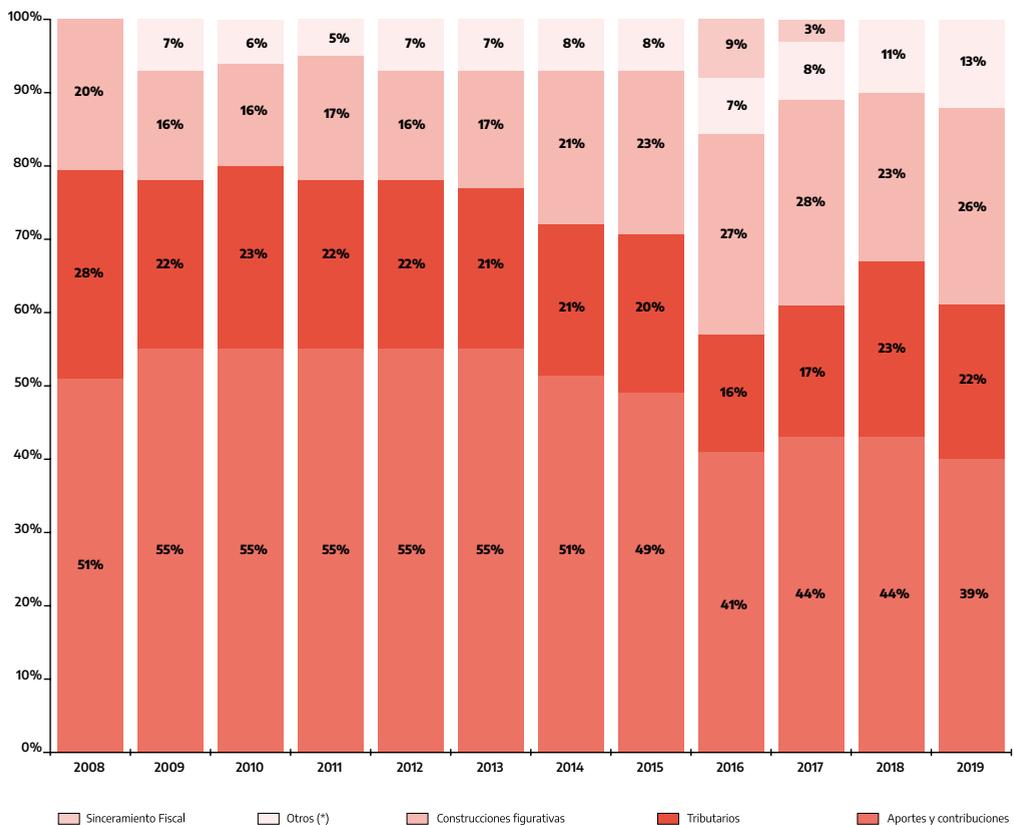
Figura I: Financiamiento de la seguridad social en la Argentina



Fuente: Observatorio de la Seguridad Social (2010).

Por otro lado, vemos que las cotizaciones de trabajadores y empleadores, a medida que pasa el tiempo, tiende a decrecer en proporción, siendo más necesarias otras fuentes de financiamiento. Así, al 2019 las jubilaciones y pensiones se lograban financiar solamente en un 39% con el dinero proveniente de los aportes y contribuciones, mientras que el resto provenía de ingresos tributarios.

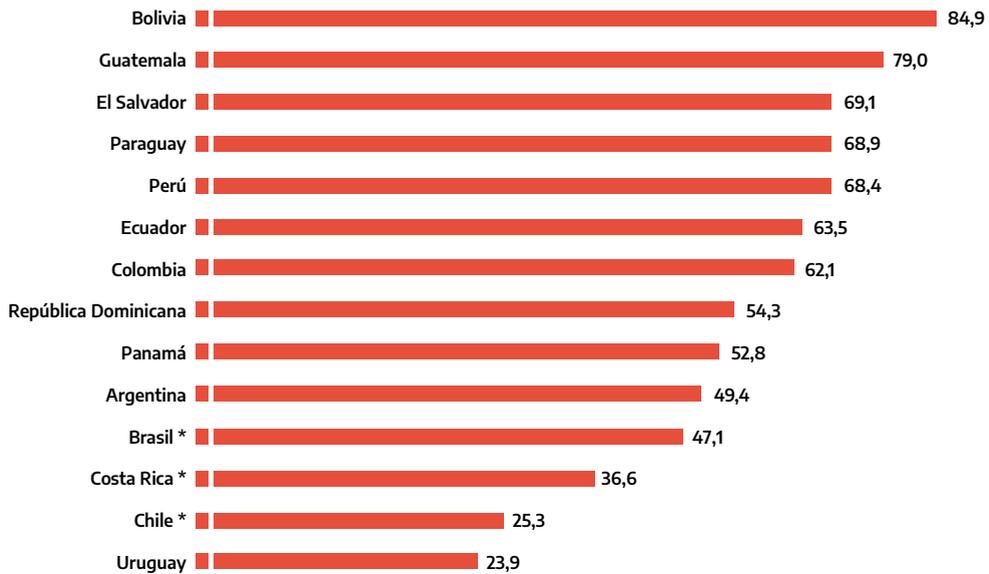
Gráfico I: Distribución del total de recursos corrientes y figurativos, según fuente. Período 2008-2019



Fuente: Calabria, Grushka y Zirulnik, 2020. Se deja constancia que el trabajo original presenta discrepancias en la suma total de los porcentajes correspondientes a 2008, 2011, 2014 y 2018, debido seguramente al redondeo de las cifras. Se transcribe el gráfico con dichas diferencias ya que no altera sustancialmente la evidencia presentada.

Esto se debe también a otro elemento que está vinculado a la seguridad social que es la estructura del mercado de empleo. La Argentina, como el resto de América Latina, cuenta con una importante franja de los trabajadores en la informalidad laboral, es decir que no cotizan a la seguridad social.

Gráfico II: Informalidad laboral antes de la pandemia en América Latina (2020)



*Datos de 2020.

Sólo se incluyen países con datos disponibles desde 2019.

Fuente: OIT.

Podemos observar que la región tiene altísimos niveles de informalidad y, que en el caso de la Argentina, esta alcanza al 50% de los trabajadores. Esto quiere decir que el sistema previsional debería recibir el doble de ingresos o cotizantes, ya que la mitad de las personas que realizan actividades lucrativas no están aportando a la seguridad social. Lo mencionado, representa una enorme restricción al financiamiento y explica (en parte) lo que vimos anteriormente.

Una evaluación del sistema previsional argentino

El sistema previsional argentino ha experimentado importantes reformas desde 2003. Esta serie de medidas se tomaron para corregir los problemas que

trajo la privatización de 1994, dentro de la llamada “segunda ola” de reformas a la seguridad social (Busquets & Pose, 2019; Ferro, 2021; Mesa-Lago, 2020; Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak y Yu, 2019). Podemos mencionar sintéticamente, como algunas de las medidas más relevantes las siguientes:

- Ampliación de la cobertura pasiva (adultos mayores con beneficio jubilatorio) del 60% al 95 % entre 2006 y 2016. Además, se ha saldado la brecha de género en el acceso a las prestaciones con el Plan de Inclusión Previsional (2006-2007 - moratorias ley 25.994 art. 6º, 24.476 y 26.970), y el reconocimiento de Tareas de Cuidado (Decreto 475/2021) que acredita años de servicio por cuidado de hijos de las mujeres.
- Creación de un Fondo de Pensiones Público (Fondo de Garantía de Sustentabilidad) que tiene como principal objetivo garantizar el pago de las pensiones a través de inversiones (2009, a través de la ley 26.222).
- Eliminación del pilar privado en 2008, volviendo al monopolio de administración pública del sistema nacional en materia de jubilaciones con la creación del SIPA (ley 26.425).
- Sanción de una ley de movilidad mixta que no está ajustada a inflación, sino al aumento general de los salarios, algo que apuntaló la sostenibilidad del sistema (Ley 26.417 del 2009; y ley 27.609 de 2020).
- Creación de un pilar cero no contributivo con la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en 2016 (ley 27.260)
- Se abordó parcialmente la litigiosidad con el Plan de Reparación Histórica que alcanzó a 1,3 millones de jubilaciones y pensiones reajustadas (ley 27.260).

Así, la Argentina, siguiendo las recomendaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2012) ha alcanzado muchos de los objetivos que el organismo prescribe, como la universalidad de la protección, derecho prescrito por la legislación nacional, no discriminación por género, coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social, por mencionar algunos. Sin embargo, uno de los problemas que enfrenta es la adecuación de los beneficios, encontrar un equilibrio entre quienes financian y se benefician de las prestaciones, sostenibilidad financiera, fiscal y económica con justicia social y la equidad, o la coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo.

Sin embargo, siguiendo la evaluación del Mercer CFA Institute Global Pension Index 2021, la Argentina se encuentra muy mal evaluada, en el puesto 42 de 43

países seleccionados en base a su medición sobre tres indicadores: adecuación (otorgar beneficios que aseguren el ingreso en la vejez), sostenibilidad (lograr el financiamiento a través del tiempo) e integridad (confianza en el sistema privado). Las recomendaciones que realiza este informe son “aumentar la cobertura de los trabajadores en los regímenes de pensiones profesionales mediante la afiliación o inscripción automática, aumentando así el nivel de las contribuciones y los activos; introducción de un monto mínimo de aportaciones obligatorias a un fondo de ahorro para la jubilación; modificar la edad mínima para acceder a las prestaciones de los planes de pensiones; mejorar los requisitos reglamentarios del sistema privado de pensiones” (Mercer, 2021).

A continuación se muestra la comparación y descripción de los países parte del estudio:

Cuadro III: Comparación sistemas previsionales MERCER Índice 2021

Grado	Valor del índice	Sistemas		Descripción
A	>80	Dinamarca Países Bajos Islandia		Un sistema de ingresos de jubilación sólido y de primera clase que ofrezca buenas prestaciones, sea sostenible y tenga un alto nivel de integridad.
B+	75-80	Australia Israel Noruega		Un sistema que tiene una estructura sólida, con muchas buenas características, pero que tiene algunas áreas de mejora que lo diferencian de un sistema de grado A.
B	65-75	Canadá Chile Finlandia Alemania Irlanda	Nueva Zelanda Singapur Suecia Suiza Reino Unido	
C+	60-65	Bélgica Francia Hong Kong	Uruguay EE.UU.	Un sistema que tiene algunas características buenas, pero que también tiene riesgos y/o deficiencias importantes que deben abordarse. Sin estas mejoras, se puede cuestionar su eficacia y/o sostenibilidad a largo plazo.
C	50-60	Austria Brasil China Colombia Indonesia Italia Malasia	Perú Polonia Arabia Saudí Sudáfrica España Taiwán EAU	

Grado	Valor del índice	Sistemas		Descripción
D	35-50	Argentina India Japón Corea del Sur	México Filipinas Tailandia Turquía	Un sistema que tiene algunas características deseables, pero que también tiene importantes debilidades y/u omisiones que deben ser abordadas. Sin estas mejoras, su eficacia y sostenibilidad están en duda.
E	<35			Un sistema pobre que puede estar en las primeras etapas de desarrollo o ser inexistente.

Fuente: MERCER (2021).

En suma, si bien la Argentina ha realizado grandes avances en la cobertura, tiene como principal talón de Aquiles la sustentabilidad del sistema. Es decir, afrontar el pago de las pensiones a futuro, como así también la adecuación en el pago de haberes jubilatorios suficientes. Así, es plausible apuntalar algunas dimensiones de la seguridad social en nuestro país, que son importante resaltar:

Cuadro IV: Evaluación de aspectos de la seguridad social en la Argentina

Aspecto	Definición	Forma de medición	Valor que asume	Valoración
Gasto en pensiones	Fondos que destinan los gobiernos para pagar las pensiones.	Porcentaje del gasto destinado al pago de las jubilaciones y pensiones por los gobiernos.	11,9 % del PBI anual.	Argentina tiene un gasto muy superior a la de la media de los países desarrollados, que gastan un 7,5% del PBI en pensiones.
Sostenibilidad financiera	Capacidad del sistema para afrontar el pago de las pensiones.	Porcentaje de recursos propios (contribuciones), recursos tributarios (impuestos) y deuda que se utilizan para abonar las obligaciones del sistema	39% del sistema se financia con recursos propios.	Se observa una tendencia creciente al aumento de los recursos tributarios en el pago de las jubilaciones y pensiones.

Aspecto	Definición	Forma de medición	Valor que asume	Valoración
Tasa de contribución	Monto de las obligaciones que deben afrontar el trabajador y el empleador para financiar las pensiones.	Porcentaje del salario que se abona en concepto de contribuciones a la seguridad social.	11% trabajador. 12,7% empleador.	El porcentaje está relativamente bajo en comparación con otros países.
Cobertura activa	Población económicamente activa que está afiliada a la seguridad social contributiva.	Porcentaje de personas en edad activa que cotizan a la seguridad social.	50%.	Alto nivel de informalidad que repercute en la mitad del empleo no registrado.
Cobertura pasiva	Adultos mayores (más de 60 años) que cuentan con un beneficio de pensión/jubilación.	Porcentaje de adultos mayores que cuentan con una pensión.	95%.	Cobertura universal en la vejez.
Relación entre contribuyentes y pensionados	Proporción que existe de jubilados con respecto a los cotizantes a la seguridad.	Se divide el número de pensionados por el número de cotizantes.	6,8 millones de pensionados/ 11,6 cotizantes= 1,7 aportantes por beneficio.	Ratio entre cotizantes y jubilaciones bajo.
Tasa de reemplazo	Correspondencia entre el salario percibido en actividad por el trabajador y la pensión.	Porcentaje actualizado del salario que representa la pensión.	Haber medio \$39.238 (U\$S 361 - Octubre de 2021).	Aunque tiene una buena tasa de reemplazo, el haber medio está por debajo de la línea de pobreza.

Fuente: Elaboración propia.

El sistema jubilatorio presenta enormes desafíos para su sustentabilidad en línea con tendencias generales a nivel global, y otros aspectos propios de la realidad latinoamericana:

1. El mundo cada vez se encuentra en un proceso de aumento de la expectativa de vida y de envejecimiento poblacional. Esto implica que hay que pagar cada vez un mayor número de jubilaciones a los adultos mayores, y además por más años. Esto redundará en que cada vez se necesiten más recursos para abonar las obligaciones previsionales.
2. Los sistemas jubilatorios tienen un fuerte componente de corte contributivo basado en prestaciones definidas (atadas a los salarios que tuvo el jubilado en su vida laboral), por lo que tienden a reproducir las desigualdades existentes en los mercados de trabajo, con pocos efectos redistributivos.
3. Los mercados de empleo se encuentran en una transformación constante y muchas veces no son capaces de asegurar o proteger a los trabajadores con nuevas modalidades contractuales (teletrabajo, economía de plataforma, independientes, etc.). Por otro lado, las nuevas formas de vida no estructuradas en torno a carreras laborales, la flexibilización del empleo, la cultura del ocio, la planificación familiar, el retraso de la maternidad, por mencionar algunos fenómenos, hacen disminuir la cantidad de trabajadores activos y los años cotizados de las personas en edad de trabajar (entre los 15 y 65 años). Esto repercute en los ingresos que tienen los sistemas de protección social producto de las cotizaciones de los trabajadores.
4. Como en el resto de América Latina, la Argentina presenta una enorme informalidad laboral, subregistro y presencia de una economía sumergida, que según estimaciones alcanza a cerca del 50% de los trabajadores. Esta falta de contribución a la seguridad social es un problema tanto para quienes no podrán acceder a las prestaciones contributivas en el futuro, como así también motivo del desfinanciamiento y déficits crónicos.

Hacia una propuesta de reforma

La literatura considera dos tipos de reformas de los sistemas de pensiones: las paramétricas y las estructurales (Stiglitz, 2000; Mesa-Lago, 2004b; Bertranou, Calvo y Bertranou, 2010; Busquets y Pose, 2016). Las primeras se refieren a cambios de parámetros del esquema tradicional de reparto, como el “aumento de las tasas de aportación, prolongación del período de aportación sobre el que se calculan las prestaciones, cambio de la indexación de las pensiones de salarios a

precios, reducción de los topes de ingresos empleados para calcular prestaciones, aumento del número mínimo de años de aportación necesarios para tener derecho a la pensión, y aumento de la edad jubilación oficial o mínima.” (Yermo, 2010). Las reformas estructurales adoptan total o parcialmente un sistema privado de contribuciones definidas.

Las reformas parciales consisten en “propuestas de carácter modesto que entrañan una reducción del gasto y un aumento de los ingresos para equilibrar su presupuesto y sólo algunos retoques de su estructura” (Stiglitz, 2000). Dentro de estas medidas, Stiglitz menciona que puede irse por dos caminos: reducción de gastos y aumento de los ingresos. El achicamiento de los gastos consiste en ajustes de las fórmulas para calcular las prestaciones; modificación gradual de la edad normal de jubilación; ajuste de la fórmula de actualización de las pensiones; y beneficios basados en los ingresos. A esto decidí agregarle otro aspecto que está muy vinculado a las reformas parciales, el endurecimiento de la carga de la prueba en los afiliados para acreditar los servicios requeridos a la hora de jubilarse.

Cuadro V: Opciones de reformas a los sistemas de pensiones

Tipo de reforma	Aspecto	Situación a reformar	Propuesta de reforma	Efecto buscado
Reforma estructural	Financiamiento de las prestaciones.	Régimen de reparto (Activos financian las prestaciones de los pasivos).	Incorporación de un pilar privado de cuentas de capitalización individual.	Reducir a largo plazo del déficit de las pensiones.
	Cálculo de las prestaciones.	Prestaciones definidas (se sustituye parcialmente el ingreso del trabajador).	Contribuciones definidas (el pensionado recibe lo que aportó más lo que capitalizó).	Mejorar la equidad del sistema.
	Administración.	Pública (gobiernos).	Privada (bancos y aseguradoras).	Mejorar la eficiencia.

Tipo de reforma	Aspecto	Situación a reformar	Propuesta de reforma	Efecto buscado	
Reforma paramétrica o parcial	Tributación de las prestaciones.	Prestaciones de la seguridad social no cotizan.	Se debe cobrar impuestos a la renta a las pensiones como si fuera cualquier otro ingreso.	Aumentar los ingresos.	
	Contribuciones.	Porcentaje del salario que cotiza el trabajador y el empleador.	Reducir/ aumentar la cotización del trabajador y el empleador.		
		Años de servicios requeridos.	Eleva los requisitos de años de servicios.	Reducir el gasto en el pago de las pensiones.	
	Edad de retiro.	Edad jubilatoria muy baja o sin edad.	Subir edad de retiro o exigir un mínimo de años de edad.		
	Prueba de servicios.	Probatoria de servicios declarativa o muy laxa ante la ausencia de registros públicos.	Mejorar el registro de las contribuciones y exigir más elementos de prueba a la hora de probar las tareas denunciadas.		
Cálculo de las prestaciones.	Fórmulas de las prestaciones atadas a inflación.	Combinar ajuste por inflación, aumento general de los salarios, recursos tributarios y crecimiento económico.			

Tipo de reforma	Aspecto	Situación a reformar	Propuesta de reforma	Efecto buscado
Reforma paramétrica o parcial	Prestaciones basadas en ingreso.	Todos los jubilados, aunque las necesiten o no acceden a la pensión	Establecer prueba de medios para acreditar la necesidad de sustituir ingresos de los solicitantes.	Reducir el gasto y mejorar la equidad del sistema.

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa-Lago (2004) y Stiglitz (2001).

Del breviarío de recomendaciones de reformas, se desprende que una futura reforma a la previsión social debe seguir los siguientes lineamientos:

- a. Descartar la introducción de cuentas de capitalización individual. Dado que la Argentina se ha caracterizado por ser un país de alta tasa de inflación (en 2021 estimada en 50%) crear un pilar privado no tendría el efecto en el ahorro ni en la mejora de las pensiones. Por el contrario, licuaría los fondos jubilatorios de los afiliados.
- b. La reforma parcial que se debe realizar debe apuntar a la sustentabilidad del sistema, y la adecuación, ya que se ha alcanzado una cobertura universal.

Para conseguir estos objetivos propongo las siguientes políticas orientativas:

1. Aumento del número de aportantes: El principal punto a trabajar es aumentar los ingresos no tributarios, es decir incrementar las cotizaciones a la seguridad social a partir de un enfoque de integralidad articulado con las políticas laborales. El principal problema que atraviesa nuestro país es el subregistro y el empleo en negro, que según estimaciones de la OIT alcanza al 50% de los trabajadores. Por ello, una política a largo plazo de incrementar el trabajo en blanco es la mejor herramienta para aumentar los ingresos del sistema previsional. Esta política no debe buscar reducir la cuantía de los aportes patronales, porque la experiencia de reformas previas ha demostrado que las exenciones y facilidades no han tenido el impacto en el aumento del empleo formal. Por el contrario, la persistencia de la cultura de la evasión presente tanto en empleadores, trabajadores e independientes, debe ser

contrarrestada con dos herramientas: una mayor fiscalización por parte del Estado; y una mejora en la gestión de la recaudación para facilitar el pago de las contribuciones.

2. **Edad jubilatoria:** Otra reforma necesaria, pero de escasa factibilidad política, es la adecuación de la edad jubilatoria. La Argentina es uno de los países de envejecimiento “acelerado”, pero sin embargo en los últimos 25 años no se ha planteado aumentar este parámetro de acceso. En los países europeos se ha discutido su progresiva elevación, algo que trajo enormes costos políticos y cuyos beneficios se encuentran difusos. Al mismo tiempo, en mercados de trabajo estratificados con carreras ascendentes, elevar la edad de retiro prolonga la permanencia de la gente más adulta en las empresas; y esto obtura el crecimiento de los más jóvenes. La Argentina requiere realizar este ajuste de la edad de jubilación, pero esto debe hacerse en forma consensuada y gradual, para no generar resistencias y, al mismo tiempo, establecer reglas claras. Aumentar esta a los 67 años para el hombre en 5 años, mientras que a los 62 para las mujeres, respectivamente, es algo altamente impopular, pero permite reducir las erogaciones y ajustar el sistema previsional a las realidades presentes y las condiciones de vida de las personas en un mundo dinámico. Actualmente, gran parte de los adultos mayores a la edad de retiro se encuentran activos, gozan de salud y se sienten con ganas de continuar con su carrera laboral. Esto fue recogido en 2017 con la opción de continuar hasta los 70 años que se estableció por ley.
3. **Fortalecimiento del pilar no contributivo:** Se deben asegurar los ingresos del régimen no contributivo (PUAM) estableciendo un financiamiento más claro y destinando recursos específicos como impuestos. Así mismo, el incentivo del 80% de la jubilación mínima y la incompatibilidad con la percepción de otras prestaciones no parece ser un elemento importante para incentivar a la cotización. Sí consideramos importante revertir la medida de 2017 que impide a los titulares de la prestación trabajar y aportar a la seguridad social para acceder posteriormente a la jubilación contributiva.
4. **Incentivos a la contribución de los sectores más vulnerables:** Los grupos de trabajadores independientes presentan mayor informalidad y vulnerabilidad, dado sus escasos ingresos. El Estado puede extender el monotributo social (contribuciones financiadas por el Gobierno) para aquellos que comienzan su primera actividad por el plazo de 2 años, jóvenes menores de 30 años, sin necesidad de estar registrados en una cooperativa. Con requisitos mínimos y un trámite electrónico como el vigente, los jóvenes podrán facturar y estar inscriptos a la seguridad social para comenzar sus emprendimientos.

5. Regímenes complementarios optativos: Otra opción es que los afiliados mejoren el cálculo de su jubilación con un régimen complementario de reparto. Esto se aplica actualmente a trabajadores de actividades especiales como los docentes e investigadores. Estas contribuciones complementarias optativas pueden ser del 1,5 o 2% del salario, aplicadas al cálculo final de la jubilación, asegurando tasas claras de sustitución del ingreso entre el 60 y 75%. Esto ayudaría a mejorar los ingresos del sistema previsional.
6. Incentivos a los trabajadores registrados: Otro estímulo para el registro de los trabajadores independientes puede ser la reducción de impuestos nacionales y de los valores de servicios públicos como agua, luz y gas de comercios que cuenten con empleados registrados, o razones sociales con afiliación como autónomo o monotributistas.
7. Mejoras administrativas y educación previsional: Los avances de la gestión electrónica de las prestaciones y servicios de la seguridad social por parte de la ANSES, son un camino que se encuentra en marcha y que es necesario profundizar. Actualmente, la jubilación de autónomos puros, la atención virtual, la consulta de historia laboral o los canales telemáticos, facilitan la tramitación y permiten a los ciudadanos conocer su situación ante la ANSES. Sin embargo, existen enormes brechas en torno al conocimiento de los derechos, funcionamiento del sistema jubilatorio y representaciones en torno al régimen jubilatorio. Incluir módulos de educación previsional como obligatorios en la escuela media puede contribuir a fortalecer la cotización y el conocimiento de los derechos en materia de seguridad social.

Estas son algunas de las reformas parciales que plantean una mayor factibilidad a la hora de aumentar la adecuación y sustentabilidad del régimen público de reparto.

Bibliografía

Angelaki, M., y Carrera L. *Radical Pension Reforms after the Crisis: A Comparative Analysis of Argentina and Greece*, en *Politics and Policy* vol. 43 No 3, 2015. Disponible en <https://doi.org/10.1111/polp.12117>.

Bertranou, F. y Bertranou E. *¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?*, en *SSRN Electronic Journal* No 9. 1º de mayo de 2010.

Bertranou, F. y Cetrángolo O., Casanova, L., Beccaria. A. y Folgar J. *Desempeño y financiamiento de la protección social en la Argentina. Consideraciones a partir de la recomendación*. Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Busquets, J., y Pose N. *Las re-reformas de los sistemas de pensiones en AL y Europa Central y Oriental. Ponencia presentada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. ALACIP. Monterrey, México, 2019.

Busquets, J.I. y Pose N. *Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay*, 2003 - 2010. *Revista Estado y Políticas Públicas* No 6. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina, 2016.

Calabria, A., Carlos G., y Zirulnik F. *Análisis de la evolución del financiamiento y gasto de la ANSES en el período 2008-2019*. Ponencia presenta en la LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/aep/anales/4321.html>.

Cardozo, N. *Políticas previsionales en la Argentina 2004-2014. Un análisis del proceso de formulación de políticas públicas en los gobiernos kirchneristas*. En VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Lima, Perú, 2015.

Ferro, G. *¿Qué aprendimos de las reformas previsionales de 1994 y de 2008?* Economía. Universidad del CEMA. Buenos Aires, Argentina, 2021. Disponible en https://ucema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php.

Grushka, C.O. *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES*. Buenos Aires, Argentina, 2016. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Perspectivas%20del%20Sistema%20Integrado%20Previsional%20Argentino%20y%20de%20ANSES%20anios%202015-2050.pdf>

Mercer. Mercer CFA Institute Global Pension Index 2021. *Pension reform in challenging times*. MERCER. Nueva York, Estados Unidos, 2021. Disponible en www.mercer.com/globalpensionindex.

Mesa-Lago, C. *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*. Fundación Friedrich Ebert. Ciudad de México, México, 2020. Disponible en https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=o96yDF1LYHg71IXevmNETmBtWQWGHKqvCYJ3i4oV4Ysjl2bqzG0n!-2033066120?id=57187&bcsi_scan_b47d57e393405583=awQCu0o9gnsMHq1CwR6MnTCDC/odAAAAHilUIA==&bcsi_scan_filename=RessourcePDF.action%3Bjs.

Mesa-Lago, C. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, en Financiamiento del desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile, 2004.

Mesa-Lago, C. *Rereformas de Pensiones Privatizadas en Argentina, Bolivia y Chile*. Revista Trabajo N° 10, Centro de

Análisis del Trabajo. Ciudad de México, México, julio-diciembre de 2013.

Observatorio de la Seguridad Social. *Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur* (serie Estudios Especiales). Buenos Aires, Argentina, 2010. Disponible en [http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Fuentes de Financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social en Países de América del Sur.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Fuentes%20de%20Financiamiento%20de%20los%20Sistemas%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Países%20de%20América%20del%20Sur.pdf).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. OIT. Ginebra, Suiza, 2001. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Recomendación sobre los pisos de protección social N° 202*. OIT. Ginebra, Suiza, 2012. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=ORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

Ortiz, I., Durán-Valverde F., Urban S., Wodsak V. y Yu, Z. *Pension privatization: Three decades of failure. Trimestre Economico* 86 No 343, 2019. <https://doi.org/10.20430/ETE.V86I343.926>.

Rofman, R. *La movilidad en el sistema previsional argentino*. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2020/12/227-DPP-PS-Movilidad-previsional-en-argentina-Rofman-diciembre-2020.pdf>.

Stiglitz, J. *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor. Barcelona, España, 2000.

Yermo, J. *El papel ineludible de las pensiones privadas en los sistemas de ingresos de jubilación, en Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica Avances y temas pendientes 2*. BBVA Research, BBVA. Madrid, España, 2010.

Internet fija y móvil: la reducción de desigualdades digitales como política social

Mariela Baladron

Diego Rossi

Universidad de Buenos Aires

En este artículo, proponemos indagar en qué medida las políticas de comunicación y de conectividad se pueden inscribir en el campo de las políticas sociales; y qué dimensiones de gestión pública sería deseable potenciar para su abordaje.

Las proyecciones públicas y privadas sobre el desarrollo de infraestructura y cobertura de los servicios de conectividad con redes de 4G en Internet móvil, o con Fibra Óptica al hogar (GSMA, 2019) por parte de los actores globales, regionales o locales, en general omiten las dificultades “de mercado” para lograr capilaridad y efectivo servicio en áreas periurbanas o rurales; y en villas, asentamientos o barrios populares. Si bien la disponibilidad y el uso de Internet resultan esenciales para la vida contemporánea, las políticas públicas del sector aún abordan de manera tangencial la problemática en torno a la desigualdad en el acceso a estos recursos, con un reconocimiento limitado a la multiplicidad de actores involucrados y una articulación todavía incipiente entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).

El proceso de privatización y liberalización de las telecomunicaciones implementado desde fines de la década de 1980 en varios países del mundo apuntaba a generar mayor competencia en el sector y, en consecuencia, una mejora en la calidad y asequibilidad de los servicios. A su vez, se creó el Servicio Universal como “compensación” para alcanzar poblaciones en situación de vulnerabilidad y zonas con baja densidad de población, a las que el mercado no incluye en sus planes de inversión. En este contexto, ya entrado el siglo actual tuvo lugar la expansión privada y comercial de internet, que se inscribió en esta misma lógica y que, hasta la

actualidad, ha demostrado los límites de este modelo de política pública para cerrar la “brecha digital”.

El nivel de mercantilización -directo o indirecto- que contienen las decisiones de políticas de comunicación marcan una fuerte frontera respecto de otras miradas que la han disociado de la política social²⁵.

Dimensiones para un abordaje integrador de la comunicación

El derecho a la comunicación se ha ampliado con los procesos de digitalización y, además de los medios audiovisuales “tradicionales”, el acceso a internet ha sido reconocido como facilitador del bienestar individual y colectivo, y plataforma para el ejercicio de la libertad de expresión y de otros derechos humanos, como la educación, asociación y reunión, etc. (ONU, 2016). Por lo tanto, una mirada sectorial donde la comunicación es abordada en términos de industria o mercado de forma predominante se manifiesta limitada respecto de sus aspectos potenciales para la integración y la movilidad social.

Si tomamos en cuenta las finalidades de redistribución de recursos y de equilibrio de asimetrías en el atemperamiento de conflictos que tienen las políticas sociales tal como señala Nirenberg (2006), es interesante pensar la relevancia de la universalidad del acceso a internet en la sociedad contemporánea desde esta perspectiva. A su vez, la democratización de los procesos comunicacionales puede considerarse por su función compensatoria, tal como es reseñada por Clemente (2019) en su trabajo respecto de las políticas de hábitat popular: “estudiar la política social, su concepción y organización institucional, comprende definiciones previas sobre los procesos de integración y sus vectores -trabajo, educación, salud, vivienda-, (...) para entender esta política social en su función compensatoria o de integración y movilidad social”.

Con una visión amplia, los derechos a la comunicación y la cultura son imprescindibles para acceder, ejercer y demandar otros derechos (Mata, 2002). Al referirnos a políticas públicas para resolver desigualdades comunicacionales digitales, debemos considerar las relaciones sociales que inciden sobre sectores en situación de pobreza estructural, pauperizados o en otras situaciones desfavorables por lugar de residencia, género, edad, etnia, etc. Además de considerar las

²⁵ Nos referimos al modelo desregulado de tarifas e integración en promociones o “combos” por servicios triple play o cuádruple play (Rossi, 2019); a la naturalización del pago para ver televisión en detrimento de la obturada promoción de la televisión digital abierta y gratuita (Rossi, 2020); o al modelo de inclusión por consumo, tanto en el “derrame” de ofertas de servicios básicos o de dispositivos móviles hacia los sectores de menores ingresos.

condiciones de acceso a redes o dispositivos digitales, un abordaje comprehensivo implica una mirada dinámica que contemple las siguientes dimensiones²⁶:

1. Problemas de acceso, como: la disponibilidad efectiva de publicaciones gráficas, señales de radio y TV, con contenidos diversos²⁷ y de producción local o regional; la conexión a una red de Internet, con calidad razonable de servicio; y la disponibilidad de energía eléctrica, dispositivos de recepción y otros equipamientos.
2. Dificultades de asequibilidad, entendida como la capacidad de los usuarios de pagar por un dispositivo móvil o equipo fijo de TV, telefonía o computación, y de cubrir el costo de un adecuado paquete de datos (o señales audiovisuales de pago). Para calcular la asequibilidad, se toman en cuenta dos factores: por un lado, el costo de comprar el equipamiento y la conectividad; y por otro, los ingresos del usuario o su grupo familiar (mientras el porcentaje de la renta mensual promedio sea menor, la asequibilidad será mayor).
3. Desigualdades en los usos de las tecnologías de comunicación, tales como: la disponibilidad de autonomía, intensidad, oportunidad y frecuencia de dicho uso; habilidades y competencias para recibir, producir y compartir contenidos; apoyo social y vinculación comunitaria.

Tensiones de política pública progresiva hacia una conectividad efectiva

A partir del reconocimiento de las Naciones Unidas (2016) del acceso a internet como derecho humano, fortalecida por otros documentos de UNESCO y de los Relatores de Libertad de Opinión y Expresión (2019), podemos considerar el acceso, la accesibilidad y una asequibilidad viable para toda la población, como aspectos cercanos a una concepción de servicio universal y materialmente constitutivos del ejercicio del derecho humano a la comunicación.

En virtud de los compromisos asumidos por nuestro país, ubicamos doctrinariamente al principio de no regresividad o no retroceso de las políticas respecto de derechos económicos, sociales y culturales. Este principio surge de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), conforma una materia de seguimiento en el Sistema Interamericano de

26 Elaboramos las dimensiones a partir de varios autores como Segura (2021), Parra (2021) y Mantilla (2021).

27 De acuerdo a Nápoli (1999) podemos avanzar diferenciando indicadores de expresión de diversidad audiovisual, ya sean por matrices de diversidad de fuentes; diversidad de contenidos y diversidad de consumos.

Derechos Humanos y es un hito a apuntalar en la praxis política, tanto en materia de cambios normativos como de evaluación de resultados (Courtis). Sin dudas, nuestra incidencia debe llevar a que no exista una desconexión entre su enunciación para ciertas políticas -invocándolo para el universo de las políticas de comunicación (desde el ejercicio amplio de la libertad de expresión, hasta la conectividad y uso de TIC)-, y a que su materialidad y aplicación sea institucionalizada (Cunill Grau, 2010) y rápidamente reclamable por vía administrativa o judicial.

La discusión sobre el carácter esencial de los servicios TIC y su universalización, tomó mayor protagonismo en la agenda pública a partir del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) como medida sanitaria implementada ante la pandemia del COVID-19, coincidente con el comienzo del gobierno del presidente Alberto Fernández.

En primer lugar, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 311/2020, del 25 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo encuadró a la telefonía fija y móvil, Internet y la televisión de pago, como servicios esenciales -junto con la provisión de agua potable, energía eléctrica y gas natural-, suspendiendo el corte por mora en el pago por parte de usuarios en situación de vulnerabilidad. Es un avance en el encuadre político-normativo en medio de la emergencia, ya que el Gobierno consideró que forman parte de los “servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria” y que “el derecho a una vivienda adecuada contiene la disponibilidad de (estos) servicios”, basándose en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En los fundamentos del decreto, se cita un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre servicios públicos, abordando su condición de esenciales, por cuanto se debe garantizar su uso en “una vivienda adecuada” (Baladron et. al., 2021).

El aporte doctrinario del mencionado decreto del “no corte” incluye, además, la previsión de que las prestadoras brinden una oferta básica de servicios de Internet, telefonía y TV de pago. Esto retoma el espíritu de una tarifa social o preferencial y de un abono social para la TV de pago, establecido por el artículo 77 de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, no implementado hasta 2015 y derogado por el DNU 267/15 del entrante presidente Mauricio Macri. A su vez, constituye una novedad para los servicios de Internet y telefonía fija y móvil, ya que al estar “liberalizados” se confió en el “derrame” de precios accesibles por competencia -imperfecta- del mercado.

Destacamos que el Decreto 311/2020 no fue cuestionado en sede administrativa ni judicial, por cuanto integra al marco jurídico de los servicios públicos el acceso a contenidos diversos y conectividad como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En tal sentido, la restricción directa de conectividad

-por carencias de cobertura u oferta de servicios- e indirecta -consecuencia de restricciones normativas, situaciones fácticas de posición dominante de mercado de actores preponderantes, y/o por la fijación de costes inasequibles- supone sensibles limitaciones al ejercicio de este derecho.

En agosto de 2020, mientras las principales telefónicas anunciaban a sus clientes un nuevo aumento para septiembre y la oposición obturaba los debates parlamentarios no presenciales, se dispuso por Decreto de Necesidad y Urgencia 690/2020, el congelamiento de precios hasta fines de ese año. También se restableció, con algunas reescrituras, las capacidades regulatorias de la Ley Argentina Digital que Macri había derogado; y el encuadre de servicio público en competencia para los servicios TIC, extendiéndolo para la telefonía móvil y la TV de pago²⁸. Este DNU ordena a la autoridad de aplicación a establecer una prestación básica universal obligatoria, que deberá ser brindada en condiciones de igualdad por todos los prestadores. La medida fue cuestionada en sede administrativa y judicial; y hasta fines de 2021 persistían fuertes tensiones para su limitada aplicación.

Hacia la universalización postpandemia: políticas de fomento a la conectividad

Al considerar las diversas modalidades de intervención de las políticas de fomento de la conectividad para facilitar el acceso a Internet de sectores populares (sin tener en cuenta dispositivos o habilidades de uso), proponemos agruparlas en tres alcances distintos para estos beneficiarios:

- Disponibilidad plena, a través del desarrollo de infraestructura para la prestación de servicios fijos de fibra directa al hogar -FTTH- o servicios de banda ancha móvil 4G.
- Disponibilidad adecuada y relativamente asequible, con la habilitación de conexiones fijas con limitado ancho de banda (por el tipo de redes desplegadas o por el alto costo de los servicios de interconexión mayoristas), y/o servicios móviles de planes acotados.
- Disponibilidad paliativa y restringida, a través de tarjetas prepago móvil o wifi en lugares públicos, sin poder garantizar el uso de Internet fijo o móvil para actividades cotidianas en el hogar.

²⁸ La sorpresiva promulgación de este DNU generó adhesiones de sectores progresistas y asociaciones de usuarios y consumidores, así como rechazos por parte de los prestadores TIC y proveedores de Internet, con distinto grado de adjetivación y argumentaciones. Principalmente, cuestionaron la clausura temporal de incrementos tarifarios y el anuncio de un nuevo equilibrio de fuerzas en la toma de decisiones sobre el sector. Renació el debate entre las implicancias de las definiciones de "servicio público", esencialidad, universalidad y cómo lograrlos.

Estas categorías son de carácter exploratorio y proponen segmentar las distintas iniciativas de políticas públicas respecto del tipo de conectividad que facilitan, al considerar sus limitaciones para el acceso por ubicación, tiempo y calidad del servicio.

Recordamos que el abordaje de esta política pública es necesariamente multiactoral, dado que Internet es brindado por tres actores preponderantes privado-comerciales (Internet móvil), pero también por más de quinientas pymes y seiscientas organizaciones sin fines de lucro, de la economía social y solidaria, distribuidas en todo el territorio nacional²⁹.

El Ente Nacional de Comunicación (ENACOM), como autoridad de aplicación de la Ley 27.078 Argentina Digital, dispone la ejecución del Fondo Fiduciario de Servicio Universal, además de articular iniciativas con la Jefatura de Gabinete de Ministros y numerosas reparticiones ministeriales. Con una prolífica elaboración de programas, especialmente a partir de 2020³⁰, las políticas públicas para facilitar o contribuir a la conectividad de las personas ubicadas en los deciles con menores ingresos tomaron un abanico de modalidades. Entre ellas podemos destacar: el otorgamiento de tarjetas de prepago para servicios móviles a sectores vulnerables; la entrega de tablets o dispositivos a beneficiarios de ciertos planes sociales; programas focalizados para poblaciones en torno a servicios wifi en ámbitos comunitarios; programas de despliegue de infraestructura para Barrios Populares y, en zonas de menos de 5000 habitantes, específicos para Redes Comunitarias; fortalecimiento o expansión de redes de fibra al hogar. Estas iniciativas se ofrecen en general a modo de planes “a demanda” y, cuando se dirigen a financiar el consumo de Internet, corren el riesgo de introducir una modalidad de subsidios encubiertos a servicios de Internet móvil de prestadores dominantes³¹.

Para la ejecución de proyectos de conectividad en barrios populares (así como otras líneas del FFSU), los actores pymes, cooperativos, organizaciones sociales y comunitarias resultan clave, tanto en su capilaridad como en el conocimiento del territorio, a diferencia de la lógica de las prestadoras incumbentes, conducidas por los planes de consorcios empresariales fuertemente centralizados.

29 Ver análisis de prestadores de la economía social y solidaria en Rossi, D. y Oddone, M. Evolución de las Cooperativas TIC en Argentina – Distribución territorial y servicios ofrecidos. Informe N° 1, Cátedra Libre La conectividad como servicio esencial y garantía de derechos, Universidad Nacional de La Plata, 2021. Disponible en: <http://catedraconectividadunlp.com/>

30 Por razones de espacio, no se reseñan todos los programas del ENACOM y otras áreas del Estado nacional concurrentes directa o complementariamente con las políticas de reducción de desigualdades digitales. Una reciente sistematización puede encontrarse en Mafullo y Rossi (2021).

31 Si bien el discurso general de los prestadores de Internet a nivel mundial y continental (ver por ejemplo, Barrantes Cáceres, 2011, o GSMA, 2019) cuestiona la existencia o el funcionamiento de los Fondos de Servicio Universal en función de ciertas subejecuciones o falencias, las sugerencias de las corporaciones para su utilización apuntan a subsidiar la demanda, a modo de subvención a sectores de bajos ingresos para el pago de sus abonos, al estilo del Programa LifeLine norteamericano.

Reflexiones finales y propuestas

Sobre este panorama, y de acuerdo al enfoque reseñado, se propone un abordaje integral de la cuestión “conectividad e inclusión social”, que contribuya a la coherencia de la política pública y maximice su alcance y eficiencia. La necesaria universalidad del alcance y uso de conexiones y herramientas digitales implica coordinaciones y articulaciones que no podrían ser sustituidas por ciertas modalidades paliativas o de amortiguación asistencial (Arias, 2018) presentes en modelos de intervención y programas de gobierno potenciados o gestados durante la pandemia del COVID-19.

A la par del debate conceptual macroeconómico e infraestructural sobre los alcances sectoriales de una “regulación inteligente” que activa la acción pública más allá de los mantras desreguladores (ver tensiones entre Carro, 2020 y González, 2021), también es preciso explicitar abordajes coordinados de las acciones de fomento y garantía reparadora de derechos realizadas y a realizar.

A efectos de tender a la sinergia de recursos y esfuerzos organizativos para la universalidad de la conectividad, como buenas prácticas de coordinación de gobierno, se valoran la articulación multisectorial (reparticiones varias dentro del nivel Estatal y participación de empresas y cooperativas prestadoras y organizaciones sociales), y la coordinación interjurisdiccional (distintos niveles estatales: nacional, regional, provincial, municipal). Un “plan maestro” para el despliegue de redes de infraestructura digital requiere en tal sentido de un nuevo pacto con los gobiernos provinciales y locales (Ramírez Pino, 2021).

Dada la dimensión y complejidad de la cuestión, resulta necesaria una proyección plurianual, tanto en lo presupuestario como en las diferentes etapas de las políticas públicas. Esto incluye la generación de información para las fases de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación, cuya transparencia y acceso público podría facilitar la compartición de infraestructura activa y pasiva entre los prestadores de servicios TIC y otros actores económicos, políticos y sociales.

En el marco de las urgencias, se suele omitir la necesidad de disponer de diagnósticos pertinentes. En tal sentido, el marco de concurrencia de actores propuesto también contempla la producción de información, para diagnosticar el problema y sus características, también para evaluar la ejecución y la información en un sentido de transparencia y buenas prácticas de uso de recursos (por ejemplo, acuerdos de interconexión de redes, respecto a tendidos de redes, capacidad de transmisión y poblaciones con servicio).

Respecto de varios de los aspectos reseñados, cobra relevancia la experiencia del caso mexicano a través de la articulación de áreas de gobierno para lograr capilaridad en la medición del impacto socioeconómico de las políticas de comunicación y despliegue TIC (IFT, 2018)³².

Se propone fortalecer las instancias de gestión multisectoriales relacionadas con la conectividad y la comunicación de sectores populares o rurales, atendiendo a su espacialidad y especialidad. Entre los interlocutores de organismos nacionales que han participado en políticas de conectividad, identificamos a la Jefatura de Gabinete de Ministros (Secretaría de Medios y Comunicación Pública, ARSAT, Subsecretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ENACOM, etc.); del Ministerio de Cultura; del Ministerio de Desarrollo Productivo (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores; Subsecretaría de Economía del Conocimiento; Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES); del Ministerio de Educación (Programa Juana Manso, Educ.ar Sociedad del Estado, etc.); del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (INTA, Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar, etc.), del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES, Becas Progresar), entre otros.

Este fortalecimiento, junto con la explicitación de una orientación concurrente con otras políticas sociales de garantía de derechos comunicacionales y de conectividad, también alude a las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, para sus articulaciones entre programas sociales y el fomento de la comunicación popular que podrían extenderse al despliegue y uso de herramientas TIC. Ya sea a través de la extensión de programas de la economía popular a quienes cumplen tareas en medios comunitarios, la inclusión socioproductiva (Potenciar Trabajo, Potenciar Jóvenes) y otros formatos que apuntalen la incorporación de herramientas, formas de organización y apropiación de tecnologías de la información y comunicación.

A su vez, resulta relevante la formación técnico-profesional y el financiamiento de proyectos TIC e Internet en este ministerio o conjuntamente con las carteras de Desarrollo Productivo y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Por lo tanto, es importante que una política pública respecto de la conectividad

32 El Instituto Federal de Telecomunicaciones, recaba información y procesa análisis de las posiciones significativas de mercado, precios y tarifas por prestador, discriminando servicio, calidad y lugar de prestación. Publica reportes de evolución de precios y tarifas. Dispone de comparadores públicos online de coberturas de servicios, de precios y tarifas con segmentación territorial; y publica informes sobre accesibilidad, asequibilidad y posibilidad de uso de los servicios.

Además de la información interactiva disponible en el sitio web oficial del IFT, el procesamiento de información recogida como primera fuente y su análisis a través del cruzamiento de fuentes secundarias, permite perfilar políticas con foco en diferentes niveles sociodemográficos. Para un abordaje más amplio del sector, se utiliza la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.

identifique como principio y objetivo la equidad en el acceso a los recursos TIC para toda la población en un sentido amplio, no sólo por la disponibilidad en cuanto a la cobertura de estos servicios sino también para asegurar su calidad, la disponibilidad de dispositivos y la apropiación para usos sociales significativos por parte de las personas y la comunidad. Otra cuestión clave es cómo trazar el camino hacia esos objetivos, con el fin de incorporar innovaciones técnicas para el desarrollo del país, desde la soberanía tecnológica y con una perspectiva de inclusión social. Ese recorrido requiere de la articulación multiactoral de las distintas carteras del Estado, el sector privado y las organizaciones sociales, en los distintos niveles jurisdiccionales y territoriales.

Bibliografía

Arias, A.J. *De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial*. *ConCienciaSocial* vol.2 N° 4. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba (FSC-UNC). Córdoba, Argentina, 2019. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23940>

Baladron, M., De Charras, D., Rivero, E. y Rossi, D. *Argentina: derecho a la conectividad, desigualdad y actores no lucrativos*, en Monje, D. (coord.): *(Des)iguales y (des)conectados: políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2021.

Barrantes Cáceres, R. *Uso de los fondos de acceso universal de telecomunicaciones en países de América Latina y el Caribe*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: CEPAL – Unión Europea, 2011.

Carro, P. *Una regulación inteligente es con todos*. Digital Policy Law, Ciudad de México, México, 21 de setiembre de 2020. Disponible en <https://digitalpolicylaw.com/una-regulacion-inteligente-es-con-todos/>

Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General Naciones Unidas. *Resolución sobre Promoción, protección y disfrute de los Derechos Humanos en Internet*, 27 de junio de 2016.

Clemente, A. *Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta*. *Estado abierto* vol. 3 N° 2, pp. 13-41. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) Buenos Aires, Argentina, diciembre-marzo de 2019.

Courtis, C. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*, en Courtis, C. (Comp.): *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Editores del Puerto. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Cunill Grau, N. *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Reforma y Democracia* N° 46. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela, febrero de 2010. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>

Gonzalez, A. *Proponen 'regulación inteligente' para nuevos servicios en Internet*. DPL News. Ciudad de México, México, 28 de octubre de 2021. Disponible en: <https://digitalpolicylaw.com/cltd2021-proponen-regulacion-inteligente-para-nuevos-servicios-en-internet/>

GSMA. *¿Qué debe incluir la política pública del próximo presidente para integrar completamente a Argentina a la economía digital?* GSMA. Argentina, 2019. Disponible en: <https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2019/09/Meet-the-Candidates-Arentina-2019.pdf>

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). *Uso de las TIC y actividades por Internet en México. Impacto de las características sociodemográficas de los usuarios*. IFT, 2018. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/endutih2018.pdf>

Maffullo, E., Rossi, D. *Módulo 7: Marco regulatorio y políticas públicas para el sector sin fin de lucro*. Material elaborado para la Diplomatura Apropiación de Tecnologías para la Comunicación de Organizaciones Sociales; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA) / Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2021 (en prensa).

Mantilla, G. *Conectividad a Internet: ¿precio o cobertura?* DPL News. Ciudad de México, México, 8 de noviembre de 2021. Disponible en <https://digitalpolicylaw.com/conectividad-a-internet-precio-o-cobertura/>

Mata, M.C. *Comunicación, ciudadanía y poder. Diálogos de la Comunicación* N° 64. Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS). Perú, 2002.

Napoli, P. *Deconstructing the Diversity Principle*. *Journal of Communication* vol. 49 N° 4, pp.7-14. EE.UU., diciembre de 1999.

Nirenberg, O. *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Parra, R. *América Latina tiene el segundo Internet móvil menos asequible del mundo*. *DPL News*. Ciudad de México, México, 5 de octubre de 2021. Disponible en <https://digitalpolicylaw.com/america-latina-tiene-el-segundo-internet-movil-menos-asequible-del-mundo/>

Ramírez Pino, R. *Desigualdad digital: transformar las mal llamadas "zonas rojas" en territorios de oportunidades*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile, 2021. Disponible en: <https://flacsochile.org/desigualdad-digital-transformar-las-mal-llamadas-zonas-rojas-en-territorios-de-oportunidades/>

Rossi, D. *Tarifas y paquetización: los usuarios cautivos*. *Revista Fibra* N° 23. Menta Comunicación. Buenos Aires, Argentina, enero-febrero de 2019. Disponible en: <http://papel.revistafibra.info/tarifas-y-paquetizacion-los-usuarios-cautivos/>.

Rossi, D. *Comunicaciones imprescindibles con mercados concentrados*. Agencia Paco Urondo. Buenos Aires, Argentina, 24 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.agenciapacourondo.com.ar/medios/comunicaciones-imprescindibles-con-mercados-concentrados>

Segura, M.S. *No es una brecha. Desigualdades digitales y sociales en Argentina*. *Eptic* vol. 23 N° 2, Brasil, mayo-agosto de 2021. Disponible en: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/15556/12102/>

¿Es posible pensar políticas de cuidado por fuera del mercado y la familia?

María Macarena Sáenz Valenzuela
Gimena Rojo
Magalí Katz
Universidad de Buenos Aires

Resumen

La pandemia trastocó lo que se conocía como “normalidad”, profundizando viejos problemas estructurales y generando otros nuevos. Problemáticas que se encontraban invisibilizadas (re)emergieron poniendo en el centro de la escena a las mujeres, en particular a las jóvenes, así como a las prácticas de cuidado. Esta situación las enfrenta, por un lado, a la sobrecarga de tareas focalizando en las de cuidado; y, por el otro (en diálogo con lo anterior), las complicaciones y dificultades que se le presentan para ingresar y permanecer en el mercado laboral. En este contexto de pandemia, y con vista hacia el futuro, surge la necesidad de (re)pensar las políticas públicas y, en particular, en la elaboración de políticas de cuidado que permitan abordar y resolver, de una buena vez, las necesidades por ellas urgidas, por fuera de la lógica mercantil capitalista y familiar.

Introducción

En nuestro país lo que se conocía como “normalidad” fue profundamente afectado por la pandemia producida por el COVID-19. La situación fue inédita y las medidas que llevó adelante el Gobierno nacional argentino también. Dentro de las que destaca el Decreto 297/2020³³ que, con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus, dictaminó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Con el

³³ Para más información, ver Decreto 297/2020 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

objeto de garantizar los derechos subjetivos derivados de la vida y la integridad física de las personas, el ASPO estableció que los habitantes de la Argentina debían permanecer en sus residencias, abstenerse de concurrir a sus espacios laborales, al tiempo que se impedía el desplazamiento por rutas, vías y espacios públicos. Esto implicaba no movilizarse de una provincia a otra, o de una jurisdicción interprovincial a otra. El decreto, y la política de gobierno, buscaban reducir al mínimo la circulación de la población allá por marzo-abril del 2020.

En este marco, en el seno doméstico la problemática de los cuidados irrumpió y se visibilizó de manera abrupta. Al no poder concurrir a las instituciones, particularmente las educativas³⁴, los hogares se sobrecargaron de distintos tipos de tareas: educativas, alimentarias, de asistencia a la salud, entre otras. Dentro de la división sexual de tareas, éstas afectaron particularmente a las mujeres de la casa.

La problemática de los cuidados, cómo gestionarlos y organizarlos, no resulta novedosa; desde hace un tiempo a esta parte se viene poniendo en tema de agenda, tanto la pública como la académica³⁵. Con más de dos décadas de debate, existen ciertos acuerdos sobre el lugar preponderante que ocupan los cuidados en la producción y reproducción de las relaciones sociales. Sin embargo, la pandemia y específicamente el ASPO, habilitaron a “sacar” a los cuidados de la esfera privada y problematizarlos como una cuestión de orden público.

En nuestro país el aumento del interés por los estudios de cuidado ocurrió en un contexto particular. Como desarrolla Zibecchi (2014), los profundos cambios acaecidos en los años ‘90 precipitaron nuevos tipos de análisis sobre las reformas estructurales y cómo éstas impactaron en las mujeres pobres, quienes llevaron adelante diferentes tipos de estrategias para sobrellevar el ajuste económico. Paralelamente, los estudios de género comenzaron a visibilizar el carácter conflictivo y asimétrico de tales estrategias y el costo que les provocó a las mujeres hacerse cargo del cuidado sin una retribución.

Entre algunos trabajos de género que se pueden citar, se menciona el de Esquivel, Faur y Jelin (2012), los autores allí se centraron en lo que se conoce como la distribución societal del cuidado, abordando las diferentes combinaciones y relaciones posibles entre Estado, Familia y Mercado. Como segundo trabajo se puede mencionar la investigación de Zibecchi (2014), la cual da visibilidad al ámbito comunitario. La autora desarrolla cómo la distribución societal del cuidado varía de familia en familia, dependiendo su condición socioeconómica. Sin embargo,

34 Existe una amplia gama de investigaciones que observan el lugar que ocupa la educación pública en la distribución del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2007).

35 Al respecto, Giménez Beliveau, Barán, Bilbao y Monjeau Castro (2020) sostienen que el cuidado es un problema pre-pandémico, que excede el ámbito doméstico y se trata de una cuestión relacional.

el actor con mayor preponderancia en la distribución de tareas no deja de ser la familia (Findling et al, 2015; Esquivel et al, 2012). Si a esta última observación se le suma la mirada feminista y de los estudios sobre las familias, se puede adicionar la existencia de modelos tradicionales de familia que colocan a la mujer como cuidadora natural y al hombre como proveedor.

A partir de lo antes dicho, cabe entonces preguntarse; ¿Qué cambió en la pandemia? El aislamiento y la sobrecarga de tareas en las mujeres de los hogares permitió visibilizar al cuidado como un trabajo, pero como un trabajo no remunerado.

Desde 2003, en la Argentina se inaugura un período caracterizado por el avance en la ampliación y restitución de derechos, seguido de la generación e implementación de políticas resultantes de un proyecto político guiado hacia la inclusión social, con un breve impasse durante el período 2015-2019. Una de las características de las políticas llevadas adelante durante este periodo es la centralidad en protección y asistencia a menores de 18 años, pero con las mujeres como protagonistas directas de estas intervenciones. Por otra parte, como desarrolla Lucero (2018) los discursos emanados desde diferentes actores sobre los programas sociales, en particular la Asignación Universal por Hijo (AUH), asociaban a la idea de falta de trabajo y, en muchos de los casos, con la vagancia. Esta idea, según el autor, es necesaria romperla en pos de pensar que los titulares, en mayor proporción mujeres, están cuidando y, por tanto, están trabajando. Según Lucero, cambiar la materialidad del cuidado resulta menester, ya que muchas veces se suele asociar al cuidado de la mano de las contraprestaciones, dentro de la política social.

Si bien en pandemia se propuso *Un puente al empleo*³⁶, las mujeres jóvenes de pocos recursos, siguen siendo vulnerables y están en desigualdad de condiciones, al tiempo que sigue pendiente la ampliación de sus derechos, si no se considera la perspectiva de género y la de cuidado por fuera del asistencialismo.

En lo que sigue se hará un recorrido y mención de las diversas políticas públicas y programas sociales, acompañadas de leyes y decretos con peso de ley, que se han ido creando desde 2003, en favor de las mujeres, con miras a ampliar derechos y oportunidades. Buscando dar cuenta (cuando se pudiera) de qué sucede con las mujeres jóvenes de menos recursos, para luego poder esbozar una reflexión de cuadro de situación, considerando todo el trayecto de estos casi diez y ocho años, dónde las mujeres jóvenes de bajos recursos, siguen siendo un sector de la sociedad a la que mucho se le debe en términos de ampliar sus derechos y de igualar sus oportunidades, situación que el COVID-19, especialmente en el ASPO, visibilizó de manera abrupta.

³⁶ Es un proyecto de ley que impulsó el Frente de Todos para convertir los programas sociales y prestaciones de la seguridad social en empleo genuino, formal y de calidad, de manera gradual y con un criterio federal. Fue presentado el 8 de octubre de 2021, por el (en ese entonces) presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa.

Un poco de memoria...

A partir de 2003, en la Argentina se entra en un contexto de cambio social y político, marcado por una gran presencia estatal en la mejora de la calidad de vida de la población. A partir de una serie de modificaciones estructurales se da comienzo a una etapa signada por ampliación de derechos y aumento de la equidad social. Desde el Poder Ejecutivo, se diseñaron e implementaron diversas políticas públicas y programas sociales, al tiempo que se acompañaron en el cumplimiento de leyes para el ejercicio pleno de los derechos de los sectores más postergados.

Siguiendo a Pecheny (2014), se dirá que, desde comienzos del último siglo, ha existido un gran avance en relación a derechos sexuales y reproductivos, entendidos como “una reivindicación de una verdadera igualdad entre las ciudadanas y los ciudadanos, puesto que la libre disposición del propio cuerpo es una condición de la plena autonomía de los individuos sexuados.”

Si nos ponemos a observar en qué derechos sí se ha avanzado, podemos nombrar los siguientes: el reconocimiento de la sexualidad, independientemente de la reproducción (mediante el acceso a educación sexual, la anticoncepción y, recientemente, a la interrupción voluntaria del embarazo); la reproducción por fuera del vínculo heterosexual (por la fertilización asistida y el derecho de adopción a parejas homosexuales); como así también el reconocimiento por parte del Estado de diversos modos sexo-afectivos de relacionarse con la proclama de la Ley de Matrimonio Igualitario; a lo que se añade la ruptura con la estructura binaria del género/sexo con la Ley de Identidad Trans (Pecheny, 2014).

En este gran marco normativo que crea distintos tipos de sujetos mujer resulta importante pensar la ampliación de derechos, al unísono con una perspectiva de género. Promoviendo políticas derivadas de esos marcos normativos.

Se debe precisar algunos conceptos centrales en lo que hace a estas intervenciones estatales, como la integralidad y la corresponsabilidad. Estos principios orientadores del accionar de los gobiernos en materia de políticas públicas, permite recuperar la perspectiva de derechos humanos que guía muchas de las legislaciones y normativas vigentes, dejando en manos del Estado la posibilidad de creación de igualdad de oportunidades.

La integralidad supone pensar en las políticas y programas, es decir la oferta programática, como así también en los sujetos destinatarios; o lo que es lo mismo, la demanda. En cuanto a la oferta, la integralidad hace referencia a la participación de los diferentes sectores del Estado de manera integral, a la vez que, de diferentes niveles administrativos de Gobierno (nacional, provincial y municipal), a fin de

evitar acciones fragmentadas y/o superpuestas. En el caso de la demanda, la integralidad supone que las intervenciones contemplan todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los sujetos, atendiendo a las problemáticas en su complejidad (Cecchini y Martínez, 2011).

Por otro lado, el principio de corresponsabilidad refiere a las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de las políticas. En ese sentido, cada actor involucrado cuenta con un marco de reglas que definen sus capacidades, obligaciones, responsabilidades y limitaciones (políticas, económicas y organizacionales), lo que genera un sistema de corresponsabilidad. El conjunto de interacciones que se encuentran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores, es el que permite hablar de sistema (Stuchilk, 2012).

Volviendo al marco normativo (ya previamente mencionado), se puede afirmar que su aplicación significó un avance importante (aunque aún insuficiente) en materia de igualdad de género dando respuestas clave a la discriminación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. A continuación, se presenta una serie de políticas y programas (y sus normativas) que hacen a la evolución de las políticas de igualdad, desde beneficios sociales y económicos hasta políticas transversales de género.

La necesidad y urgencia por promover políticas públicas para la atención de los sectores más postergados de la sociedad, dirigen el foco de interés hacia las mujeres y, en especial, a las más jóvenes. Las políticas y programas que se presentan a continuación intentan reconstruir un proceso signado por la ampliación de derechos y aumento de la equidad social, y el involucramiento total o parcialmente de las adolescentes y jóvenes de sectores de menores ingresos. Las políticas, planes y programas nacionales que fueron seleccionados para este trabajo, pueden ser clasificados según el ámbito desde el cual surgen esas iniciativas, como ser salud, educación y desarrollo social. Por otra parte, es posible establecer distinciones según se trate (o no) de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada, los cuales son programas sociales destinados a las poblaciones de menores ingresos.

El puntapié inicial para el análisis del proceso mencionado es el Programa Nacional de Salud Sexual Integral, creado en 2002. El programa promueve la igualdad de derechos y acceso a la atención integral de la salud sexual y salud reproductiva, bajo la órbita del Ministerio de Salud. Cuatro años más tarde, en 2006, surge la necesidad de promover la educación y el cuidado de la salud sexual integral en toda la población y, como resultado de la sanción de la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral (ESI), se crea el Programa Nacional de Salud Sexual Integral desde el Ministerio de Educación. Entre sus postulados se destaca el dictado de talleres sobre educación sexual integral en todos los niveles de todas las escuelas del

territorio nacional. Al año siguiente, en 2007, se crea el Programa Nacional de Salud Sexual Integral en la Adolescencia, atendiendo a las necesidades específicas de adolescentes y jóvenes. Años más tarde, en 2017, estos programas son recuperados e incorporados al Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), cuyo principal objetivo fue -y sigue siendo- prevenir el embarazo no intencional durante la adolescencia, desde un abordaje intersectorial: surge del Ministerio de Educación en cooperación con las áreas de salud y desarrollo social de la Nación.

Esto muestra el desarrollo de políticas con un enfoque de derechos y la perspectiva de género como principios que orientan las intervenciones estatales en lo que hace a la salud y educación de las personas. Para el caso de las mujeres, y en particular las más jóvenes, las políticas mencionadas anteriormente dan cuenta de un esfuerzo por parte de la dirigencia política por promover la autonomía de las jóvenes en la toma de decisiones, sin plantear modelos hegemónicos de arreglos familiares, en línea con la normativa del país.

Durante el período analizado, también se sancionaron otras leyes y dictaron resoluciones ministeriales en materia educativa para garantizar el derecho a la educación formal de los sectores más desprotegidos, como ser el Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs), creado en 2007. A diferencia de los programas mencionados anteriormente, este supone una transferencia de dinero mensual a adolescentes y jóvenes que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y quieran hacerlo. Si bien estas acciones no son destinadas específicamente a las mujeres jóvenes, es uno que las beneficia significativamente, porque en muchos casos sus trayectorias educativas se han visto interrumpidas para dedicarse exclusivamente a las tareas domésticas y de cuidado de hijos y/o familiares.

Si de programas de transferencia de ingresos se trata debemos destacar la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), y la Asignación Universal por Embarazo, ambas en 2009. Estas políticas públicas marcan un antes y un después en las condiciones de vida de las mujeres (y sus hijos) más pobres de la Argentina. Consta de una transferencia de ingresos por parte del Estado a los hogares que se encontraban por fuera del mercado de trabajo formal, priorizando a la madre. De esta manera, por el tipo de prestación y el nivel de cobertura, se puede afirmar que se trata de una política pública con pretensiones universalistas, ampliando el sistema de protección social que existía hasta ese momento.

Otro aspecto a destacar en materia de avance para la protección de las mujeres es la sanción de la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones

interpersonales, en 2009. Sin embargo, es en 2020, a partir del decreto 734/2020, en el marco del Plan Nacional de Acción contra las Violencias, que dicha iniciativa comienza a tomar protagonismo en la esfera pública a partir del Plan de Acompañamiento a mujeres víctimas de hechos de violencia.

En 2020 se sanciona la Ley 27.610 de Interrupción voluntaria del embarazo (IVE), cerrando un ciclo de avances y luchas en materia de salud sexual y reproductiva y, sobre todo, ampliación de derechos para las mujeres; y en simultáneo, se sanciona la Ley de los Mil Días, que supone la transferencia monetaria para la atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia.

En este punto resulta importante destacar que todos los planes, políticas, leyes y decretos mencionados cuentan, para su ejecución y/o implementación, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ya sea en calidad de efector de las decisiones como ente regulador de los recursos económicos, o bien como gestor de agenda.

En lo que respecta a la generación de políticas públicas vinculadas al mercado de trabajo formal, se observan vacancias en cuanto a las intervenciones estatales destinadas. No todos los ministerios ejecutan programas que tengan a las mujeres como principales destinatarias, sin tener vínculo o, como se indicara, algún tipo de triangulación y ayuda del MDS (un claro ejemplo es el Programa Ellas Hacen, destinado a mujeres, para que puedan trabajar y mejorar sus barrios, capacitarse, y terminar sus estudios, sean estos de nivel primario y/o secundario³⁷. De esta manera, vemos que durante el período analizado, las intervenciones por parte del Estado tuvieron una fuerte impronta asistencialista, reforzando en cierto modo el rol de cuidadora y responsable de la reproducción de la vida -social- de las mujeres.

El desarrollo de políticas para la generación de empleo es urgente y necesario. Sin embargo, para garantizar la igualdad de género deberán crearse políticas en relación a las licencias parentales (sin distinción de género), ampliarse las políticas de provisión de servicios de cuidado (guarderías y jardines maternas), políticas que jerarquicen las tareas de cuidado estableciendo pisos salariales para garantizar la calidad de esos servicios, y políticas promocionales que problematicen la división sexual del trabajo a nivel micro y macro social.

37 Para más información, ver: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/26387-el-plan-qellas-hacenq-incluye-a-mujeres-en-estado-de-vulnerabilidad>

Reflexiones Finales

Se buscó presentar reflexiones acerca de si, aun con las legislaciones vigentes (sea en calidad de leyes, decretos, resoluciones ministeriales, programas y/o políticas públicas), en un contexto de años que comienza en 2002, ha habido avances significativos en políticas de inclusión social de la sociedad toda, y cuál ha sido (y sigue siendo), la situación de las mujeres. Aquí es donde se quiere poner énfasis: han pasado diez y ocho años desde esa primera sanción de ley que buscaba hacer foco en la atención de las mujeres jóvenes. En ese llamado a considerarlas dentro de la agenda gubernamental, vemos la presencia de organismos estatales como los ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social y Mujeres y Género (recientemente creado), dando cuenta del esfuerzo por construir políticas públicas con un enfoque transversal y multidimensional (salud, sexualidad, educación y violencia).

Sin embargo, estas iniciativas se consideran insuficientes. Por un lado, porque el 2020 (y parte del 2021) han dejado expuesto que siguen siendo las mujeres quienes se encargan de las tareas de cuidado, y para las jóvenes y pobres esto se acrecienta en las complejas dificultades que se les presentaron (y presentan) en el mercado laboral. En este punto resulta (al menos), llamativa la ausencia de ministerios para abordar de forma integral todas aquellas problemáticas que se traducen en desigualdades para ellas, basta mencionar “piso pegajoso” y “techo de cristal”. Una deuda aparte refiere a los femicidios, los cuales entre 2020 y 2021 se han incrementado³⁸.

El día en que se esté más cerca de romper con estos bloqueos, podrá pensarse realmente en políticas de equidad. Así todo, no puede dejar de mencionarse que la Argentina es, dentro del continente un país que cuenta en su haber con una larga trayectoria de voluntad política con orientación pionera en ampliación de derechos, elevando la vara para el resto de los países de la región y el mundo, pero sobre todo para las mujeres. Ejemplo de ello han sido las últimas leyes sancionadas en el país, la Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), y el Decreto 721/2020 (ley de cupo trans), que no son sino reflejo y consecuencia de la trayectoria que aquí se ha buscado plasmar. Sin embargo, la pandemia ha dejado en descubierto una verdad que pocas voces querían replicar, son estas mujeres jóvenes quienes asumen la responsabilidad de cuidado, aun a costas (o sin otra opción), que ven trastocadas sus oportunidades laborales. Es con ellas con quienes la sociedad toda, y las políticas, tienen una deuda aún no saldada. ¿Cuánto más deben esperar? ¿Qué más hace falta para poner el foco en ellas?

³⁸ Entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2020, se identificaron 287 víctimas directas de femicidio en la República Argentina. Lo anterior implica que hubo una víctima directa de femicidio cada 35 horas. Ver: <https://www.csnj.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>. Entre el 1° de enero y el 31 de octubre de 2021, el número registrado fue de 213 femicidios. Ver: <https://ahoraquesinosven.com.ar/reports/213-femicidios-en-2021> [9/12/2021]

Bibliografía

Cecchini S. y Martínez M. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2011.

Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. *Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado*, en Esquivel, V, Faur, E. y Jelin, E. (eds): *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Buenos Aires, Argentina, junio de 2012. Disponible en: <https://publicaciones.ides.org.ar/libro/logicas-cuidado-infantil-familias-estado-mercado>

Findling, L., Lehner, M.P., Venturiello, M.P. y Cirino, E. *Cuidar a otro: comparando recursos morales y afectivos de las familias y de los cuidadores*, en XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Lucero, M.F. *Transformaciones en la intervención sobre la pobreza y el trabajo en argentina. Sociedade em Debate* vol. 24 N° 1, pp. 146-161. Faculdade Três Marias, Escola de Ensino Superior do Agreste Paraibano. Paraíba, Brasil, 2018.

Pecheny, M. *Derechos humanos y sexualidad: hacia la democratización de los vínculos afectivos en la Argentina. Sudamérica* vol. 3. Centro de Estudios Sociales y Políticos (CESP) de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina, 2014. Disponible en: <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/1054>

Stuchlik, S. *La nueva institucionalidad creada por la Ley Nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes*, en Danieli, M.E. y Messi, M. (comp.): *Sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil*. Pro-Ed, Universidad de Córdoba. Córdoba, Argentina, 2012. Disponible en: https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/Libro_sistemasdeproteccion.pdf

Zibecchi, C. (2014). *Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza: el caso de los Programas de Transferencias Condicionados en Argentina*, en *Revista Estudios Feministas* N° 22, pp. 91-113. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Brasil, 2014.

Leyes

Ley N° 25.673/ 2003. Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_25673_decretos_declaracion_de_repudio.pdf

Ley N° 26.150/2006. Educación Sexual Integral. Ver: <https://identidadydiversidad.adc.org.ar/normativa/ley-26-150-de-educacion-sexual-integral-2006-2009/>

Ley N° 26.485/ 2009. Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

Ley N° 26.618/ 2010. Matrimonio Igualitario. Ver: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10957.pdf>

Ley N° 26.743/ 2012. De Identidad de Género. Ver: http://www.jus.gob.ar/media/3108867/ley_26743_identidad_de_genero.pdf

Ley N° 27.364/ 2017. Programa de Acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276156/norma.htm>

Ley N° 27.610/ 2020. Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=346231>

Ley N° 27.611/ 2020. De Atención y Cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=346233>

Decretos (con fuerza de Ley)

Decreto 1602/09. Incorporárase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>

Decreto 446/2011. Modifícase la Ley N° 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181901/norma.htm>

Decreto 734/2020. Programa de apoyo y acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia de género por violencia por razones de género (ACOMPañAR). Ver: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234705/20200909>

Resoluciones Ministeriales

Resolución N° 22/2007. Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios. Ministerio de Educación. Ver: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno22-9-2008-1.htm

Resolución N° 2176/13. Programa de Ingreso Social con Trabajo - línea programática "Ellas Hacen". Ministerio de Desarrollo Social. Ver: <http://digesto.desarrollsocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=432&organism>

Resolución CFE N°322/17. Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA). Ministerio de Educación y Deporte. Ver: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_322-17.pdf

El cuidado como eje fundamental en la Argentina post Covid-19

Florencia Paula Vallone
Paula Inés Quiroga
Universidad Nacional de Quilmes

La pandemia que transitamos desde 2020 visibilizó una serie de problemas que impactan en la calidad de vida de la población argentina. Cuando el virus del COVID-19 comenzó a expandirse por el país, y a pesar de la inversión que el Gobierno nacional desplegó desde la cartera de Salud, se pusieron en evidencia una serie de desigualdades estructurales. Lo cierto es que, a falta de datos nacionales recientes, es posible decir que según indicadores del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en 2010 eran 14.314.682 las personas que no tenían cobertura de salud. Sin embargo, ésta es sólo una de las problemáticas a las que nos enfrentamos.

En términos generales, la calidad de vida de gran parte de la población se vio afectada, tanto por dificultades para acceder a centros de salud como por el deterioro de la salud mental ligada, por ejemplo, a la incertidumbre e inestabilidad laboral, pero también al aumento de la ansiedad y el insomnio. Al mismo tiempo, tal como veremos a lo largo del artículo, son las infancias y adolescencias uno de los grupos que más se vieron perjudicados en el período correspondiente.

Ello abre la necesidad de formular políticas públicas de recuperación que pongan el foco en la inversión de cuidados integrales. Es por eso que este artículo busca establecer un diagnóstico post-pandemia que sea de utilidad para generarlas.

Sobre las condiciones económicas, demográficas y sociales en el marco de la pandemia por COVID-19

No es posible comprender los efectos de la pandemia sin tener en cuenta la situación económica, demográfica y social del territorio. En cuanto a aspectos

económicos, según cifras sobre el mercado de trabajo -segundo trimestre de 2021, Encuesta Permanente de Hogares (EPH)- brindadas por el INDEC, de 28,9 millones de personas de 31 aglomerados urbanos, 15,6 (54,1%) son parte de la población inactiva: personas que no poseen ni buscan trabajo. Siendo 13,3 (45,9%) quienes componen la categoría de “población económicamente activa”: personas con una ocupación o en busca activa. Asimismo, según la EPH, son 12 millones (41,5%) los ocupados y 1,3 (9,6%) los desocupados.

Además, según el documento Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados³⁹, en la Argentina los hogares monoparentales con niños, niñas y adolescentes (NNyA) a cargo de una mujer, enfrentaron mayor impacto negativo de la crisis por COVID-19 y son los más alcanzados por la pobreza y por la crisis de los cuidados.

Si bien la situación al interior de los hogares es heterogénea, los datos citados exponen que existe mayor vulnerabilidad de NNyA respecto al total de la población. Así como que, en el primer semestre de 2020, un 57% de NNyA pasó a ser pobre; siendo la franja etaria más afectada de la población total (40,9%). Además, en los hogares monoparentales, la pobreza e indigencia son mayores. Con la pandemia, la situación empeoró: en el primer semestre de 2020, el 68,3% de los NNyA de hogares monoparentales con jefatura femenina, eran pobres y el 23,6% indigentes⁴⁰. De la misma manera, debido a que la pérdida de empleo se concentró en los trabajos informales, los hogares con liderazgos femeninos (y con NNyA) fueron los que se vieron mayormente afectados.

En el orden de lo económico, el desempleo, la subocupación, la pobreza e indigencia son más que números; de hecho, resulta necesario vincular tales problemáticas con los efectos y el impacto que generan en la calidad de vida. Indudablemente, hablamos de problemas previos a la pandemia, pero potenciados durante la misma.

Aclaremos que, cuando decimos trabajo, estamos refiriendo a empleo o sub-empleo remunerado: actividades mediante las cuales las personas aseguran sus condiciones de existencia; siendo el mismo parte fundamental del orden social. Por ello deben considerarse alarmantes y de intervención urgente las cifras que arrojan los estudios sobre el mercado de trabajo. Según el INDEC:

39 Realizado como parte de las actividades acordadas entre el Ministerio de Economía (MECON) y UNICEF; y en el marco del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados”, del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

40 Cifras provenientes de UNICEF, sobre la base de EPH, primer semestre de 2020.

Principales tasas del mercado de trabajo. Total 31 aglomerados urbanos. 4to trimestre 2019 - 1er trimestre 2021

Tasas %	2019	2020		2021
	4° trimestre	1° trimestre	4° trimestre	1° trimestre
Actividad	47,2	47,1	45	46,3
Empleo	43	42,2	40,1	41,6
Desocupación abierta	8,9	10,4	11	10,2
Ocupados demandantes de empleo	19	17,9	18,4	16,5
Subocupación	13,1	11,7	5,1	11,9
Subocupación demandante	9,5	8,2	10,3	8,7
Subocupación no demandante	3,6	3,5	4,8	3,2

Tabla 1: Principales tasas del mercado de trabajo. Elaborada con datos del INDEC, EPH 2020 y 2021.

Si se compara el primer trimestre de 2020⁴¹ y el mismo de 2021 en porcentuales, el balance es el siguiente: cayeron la Actividad (0,8), el Empleo (0,6), la Desocupación abierta (0,2), los Ocupados demandantes de empleo (1,4), y la Subocupación no demandante (0,3); mientras que subieron la Subocupación (0, 2) y la Subocupación demandante (0,5). A grosso modo, puede decirse que la caída de la Actividad y el Empleo (1,4) y la baja de la Desocupación abierta, de la mano del aumento de la Subocupación (0,2) y la Subocupación demandante (0,5), dan cuenta de un mercado de trabajo que oscila levemente, sin generar modificaciones de base en la pobreza e indigencia de las que hablamos más arriba; pero sí quizás una tendencia al crecimiento del empleo informal, posible de enmarcar en la subocupación, en concomitancia con la caída del empleo. Los datos son más alarmantes si se comparan la caída de la Actividad y el Empleo del último trimestre de 2019 con el primero de 2021, ya que alcanzan el 2,3%, siendo la Desocupación abierta mayor (1,3) y menor la Subocupación total⁴² (2,4), incluso exceptuando la no demandante esta alcanza el (2,0). En síntesis, hay menos personas empleadas, y también menos subempleadas.

Ahora bien, para responder a cómo la pandemia ha afectado la calidad de vida, retomaremos un estudio sobre el impacto del COVID-19 en el Gran Buenos Aires

41 Previo a la llegada del COVID-19 al país, ya que el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) empezó el 20 de marzo.

42 Subocupación total (Subocupación + Subocupación demandante + Subocupación no demandante).

(GBA) de agosto-octubre 2020⁴³, abarcando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los 31 partidos del conurbano bonaerense.

Según el mismo, el 81,1% de las jefas y los jefes asalariados lograron mantener el ingreso, mientras que el 68,3% de los hogares con jefe o jefa asalariado no registrado y el 63,9% de los hogares con jefa o jefe trabajador independiente no aportante recibieron prestaciones implementadas a partir de la pandemia⁴⁴.

Los datos muestran que, a pesar de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno, un gran porcentaje de la población del GBA se vio en la necesidad de llevar adelante cambios en torno a su economía. Y con ello nos referimos a recortes en gastos básicos, como alimentación, salud y educación, que es hacia donde se destinan la mayor parte de los ingresos de las personas asalariadas o beneficiarias de prestaciones.

El mismo estudio señala que un 70,6% del total de los hogares consultados recurrió a estrategias para enfrentar el impacto de la pandemia. Siendo las cuatro que más se repiten: apelar al endeudamiento, generar nuevos ingresos, utilizar ahorros o vender pertenencias, y reducir el consumo de al menos un alimento. De tal cifra general se desprende que, del total de hogares, 44,7% usó ahorros o vendió pertenencias y 41,5% acudió al endeudamiento. En cuanto a la reducción del consumo de alimentos⁴⁵, fue estrategia mayoritaria en hogares cuyos ingresos disminuyeron o tuvieron problemas laborales (45,3%) y en los cuales el jefe o jefa accedió a un bajo nivel educativo (hasta secundario incompleto: 44,7%).

Según cifras publicadas el 30 de noviembre de 2021 en la Quinta encuesta rápida de impacto por COVID de UNICEF⁴⁶, realizada entre octubre y noviembre de 2021 sobre una muestra de 2.351 hogares con NNyA de la Argentina, son las niñas y los niños más pequeños quienes sufren más los impactos de la pandemia. La mitad de los hogares del país con niños de 0 a 6 años reportan alteraciones en la alimentación; 1 de cada 4 manifiesta problemas de comunicación, y el 42% dificultades en el sueño. Al mismo tiempo, se revela un aumento en formas inadecuadas de cuidado de dichos niños: el 8% queda a cargo de un hermano o hermana menor de 18 años y el 12% se queda solo.

En relación a la alimentación, el 28% del total de los hogares relevados había dejado de comprar algún alimento, observando un aumento de 2,2 puntos porcentuales respecto a julio. Y se agrega que los hogares con jefaturas femeninas, numerosos

43 Estudio sobre el impacto del COVID-19 en los hogares del GBA. Segundo informe de resultados.

44 En ese marco se detalla que las prestaciones sociales como nuevas medidas a raíz de la pandemia refieren a: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); bonos para jubilados o pensionados; bonos para los trabajadores de la salud o fuerzas de seguridad; o cobro de salario a través de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

45 Carne vacuna y otras carnes, verduras, leche.

46 Con representación nacional y regional.

y compuestos por al menos una persona con discapacidad, muestran mayores dificultades en el acceso a alimentos.

Nombramos todas estas cuestiones porque, tal como manifestamos previamente, referimos a problemas estructurales que se han profundizado desde la pandemia; y, en ese sentido, es primordial que desde el Estado se formulen políticas que aborden el cuidado de la salud de la población argentina, comprendiendo que la estabilidad económica y el acceso al trabajo son aspectos clave en la mejora de la calidad de vida de cada habitante.

Propuestas hacia el cuidado poblacional post Covid-19

En cuanto a políticas sociales y económicas implementadas previamente y a raíz de la pandemia, según la Quinta encuesta rápida de impacto por COVID nombrada previamente, en la actualidad, 6 de cada 10 hogares cuentan con alguna medida de protección de ingresos, como la Tarjeta Alimentar, la Asignación Universal por Hijo o Potenciar Trabajo.

La mayoría de dichos hogares considera que se trata de medidas necesarias. Sin embargo, a veinte meses del primer caso de COVID-19 en el país, es clave preguntarse cómo continuar; y eso sin dejar de intervenir a sabiendas que esas cifras que referimos son personas excluidas del acceso a derechos básicos.

En el mismo marco, se señala que diversos hogares compuestos por al menos un menor de 6 años han manifestado cambios negativos desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En cuanto a la población juvenil (13 a 17 años) se ha observado que, frente a la incertidumbre generada en el contexto actual⁴⁷, el 24% ha expresado angustia, el 14% miedo, el 12% depresión y el 9% indiferencia.

Y podríamos complementar dichos datos con las estadísticas propuestas en el Segundo Informe de resultados sobre el impacto de la pandemia en el GBA retomado anteriormente. Donde consta, respecto de los aspectos ligados a las situaciones emocionales de la población, que el 56,3% expresó sentir más ansiedad que en tiempos previos a la pandemia. En cuanto a cuestiones geográficas: para quienes residen en los partidos del conurbano bonaerense, el valor ascendió al 57,8%, y 51,7% para CABA. Si tenemos en cuenta el género, las mujeres señalaron un aumento de ansiedad (61,5% frente a un 46,8% de los hombres). En relación a la edad, los niveles de ansiedad descienden a medida que ésta sube: Un 60,2% de las personas entre 18 a 39 años declaró sentir más ansiedad. Mientras que de 40 a 59 un 56,4% y los adultos mayores un 53,2%.

⁴⁷ Octubre de 2021.

Pero la situación emocional también se ve reflejada al momento de descansar, o no hacerlo. El insomnio puede considerarse un indicador principal. El 33,5% de los encuestados expresó tener más dificultades para dormir que antes de la pandemia. Y mientras que en CABA afecta al 29,9%, en el conurbano al 34,7%. De la misma forma que la ansiedad y la reducción de ingresos en hogares monoparentales, las dificultades para dormir aumentan en las mujeres (37,6%) en contraposición a los hombres (26,1%). Respecto de la edad, son los más jóvenes y los adultos quienes respondieron haber sufrido mayores dificultades para dormir desde la pandemia: 36,5% entre 18 a 39 años, 36,9% de 40 a 59 y 26,3% de 60 o más. Es relevante que, entre las causas que originan tales dificultades para conciliar el sueño, quienes fueron entrevistados manifestaron disminuciones en sus ingresos totales familiares y problemas laborales, ligados a despidos, suspensiones o reducciones en sus salarios.

De ahí la afinidad electiva⁴⁸ que planteamos entre crisis del mercado laboral, baja de ingresos, incertidumbre, falta de oportunidades, estrés, insomnio... y así podríamos seguir y llegar a la depresión. E incluso al alza de suicidios en países como España, donde crecen el desempleo y los desahucios (nombre con que se conoce a la acción legal por la cual se expulsa a las personas que ocupan o alquilan una casa o un terreno). En cifras concretas, en 2016 hubo 63.037 desahucios. Desde entonces hasta 2020 hubo una tendencia a la baja, y ese número descendió hasta 29.406; pero en 2021 las cifras oficiales a octubre son de 22.536 lanzamientos-desahucios, mientras que las cifras no oficiales a diciembre refieren a más de 30.000. Hablamos de más de 30.000 hogares, conformados por personas que perdieron acceso a su vivienda, alquilada o hipotecada.

Nombramos estas cuestiones porque lo que pasa en los cuerpos y las mentes de las personas tiene relación con sus vivencias. Vivencias y experiencias que se ven afectadas por condiciones estructurales. Y con ello decimos que la calidad de vida de los habitantes de nuestro territorio nacional se ha visto sumamente afectada en tiempos de COVID-19. En este contexto, las transformaciones en políticas públicas deben basarse en propiciar el desarrollo social de la población, teniendo en cuenta la promoción de medidas que fomenten el cuidado colectivo, tanto desde aspectos socio-económicos, como ligados a la salud y al resguardo de NNyA.

Pretendemos manifestar que es desde el Estado, entidad con capacidad de intervención social, donde deben surgir las políticas de inclusión de quienes están quedando en los márgenes de la sociedad. Nos referimos, por ejemplo, a familias donde, muchas veces, el desafío es subsistir con asistencia social y trabajos irregulares, informales y mal remunerados. En ese sentido, no es cuestión menor resaltar que fueron los hogares monoparentales con NNyA a cargo de una mujer

⁴⁸ Según la definición dada por Max Weber (1922).

los que más impacto negativo enfrentaron desde la crisis por COVID-19; prestar atención a tal cuestión implica poner el foco en aquellas infancias y adolescencias que se vieron vulnerabilizadas y que conformarán el futuro de nuestro territorio argentino. De esta manera, generar empleo genuino es una necesidad que debe ser atendida con urgencia, ya que mientras mayor sea la cantidad de adultos/as que no se encuentran integrados al trabajo formal, posiblemente mayores serán los derechos vulnerados de los niños, niñas y juventudes que vivan bajo los mismos techos; así como menor la certidumbre de los mismos frente al porvenir.

Al mismo tiempo, son diversas las posturas de especialistas y trabajadores de la educación sobre la suspensión de clases presenciales (por causa de la expansión del COVID-19) que tuvo lugar durante 2020 y parte de 2021 en las escuelas del país, pero hay en común gran coincidencia en relación al deterioro de la salud mental y la dificultad en la socialización de NNyA. Así, es clave poner en agenda a la educación pública como herramienta de nivelación social, y resulta ilustrativo el informe sobre educación de la Cuarta Encuesta rápida de UNICEF a hogares con NNyA, representativa del país y realizada entre abril y mayo de 2021. El relevamiento expuso que la presencialidad escolar tuvo un impacto sumamente positivo en estudiantes. Asimismo, que “9 de cada 10 familias destacaron que el regreso a las aulas había mejorado el estado” de NNyA. “En la misma proporción, los y las adolescentes afirmaron que se sintieron contentos al volver a la escuela y de encontrarse con sus pares. Se destaca también, entre ellos, mayor motivación con el estudio y la realización de tareas”⁴⁹.

Retomar tales cifras es clave para comprender que la ansiedad, la angustia, la falta de sueño y, en muchas ocasiones, la depresión en las infancias y juventudes, tienen vínculo con problemáticas estructurales que enfrentamos como país, y que, a su vez, se agravaron en los últimos años. Es por ello que consideramos menester que el crecimiento y el desarrollo sean cuestiones tangibles y de las cuales enorgullecemos a nivel nacional cuando se dan de la mano de la distribución y la modernización. No podemos hablar de desarrollo mientras gran parte del país dependa de la asistencia social y, en muchos casos, asista a escuelas públicas que replican la pobreza de los hogares. De no intervenir el Estado en profundidad, las consecuencias que afrontaremos serán las que provoquen aún mayor desigualdad, oponiendo a aquellos NNyA que tuvieron acceso efectivo a una infancia libre y digna, frente a un “ejército de reserva” conformado por quienes se criaron en la privación y la carencia, aprendiendo a subsistir, lidiando desde pequeños con la malnutrición, la marginación, la depresión y la incertidumbre por un presente y un futuro mejor.

Al mismo tiempo, es fundamental hacer hincapié en la salud mental, con el objetivo de lograr una legislación que implique que, pronto, los planes de salud

49 UNICEF. Comunicado de prensa del 14 de julio de 2021.

y los hospitales públicos contemplan a la misma como una de las dimensiones de cobertura obligatoria, partiendo de la premisa de que lo que pasa en torno a nuestras emociones repercute en nuestros cuerpos. Tan compleja es la problemática de la salud mental que según un estudio⁵⁰ de octubre de 2020 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el 93% de los países del mundo los servicios de la misma se vieron más demandados desde el inicio de la pandemia; y ello se considera un indicador de la necesidad de financiación al sector.

El tema es útil para proponer que la salud mental tenga cobertura estatal en prepagas y obras sociales; pero también para señalar la importancia de generar mecanismos de contención de quienes no cuentan con ello, con el objetivo de que los altos niveles de pobreza a los que asistimos no generen consecuencias irreversibles a futuro.

Si nos basamos en el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), las personas sin cobertura eran más de 14 millones.

Población en viviendas particulares por tipo de cobertura de salud. Total del país. Año 2010.

Tipo de cobertura de salud					
Obra social	Prepaga a través de obra social	Prepaga sólo por contratación voluntaria	Programas y planes estatales de salud	No tiene obra social, prepaga o plan estatal	Total
18.410.964	4.192.827	2.029.716	722.942	14.314.682	39.671.131

Tabla 2: Indicadores de salud pública. Datos tomados del INDEC.

Usamos datos de 2010 a falta de más recientes; y esperamos el próximo Censo Nacional 2022⁵¹ con el fin de poder trabajar con la medición real y colaborar con la intervención del problema; sabiendo qué porcentaje de la población no cuenta al presente con ninguna cobertura.

Nos arriesgamos a decir que, más allá del COVID-19, en la Argentina, al menos

50 Organización Mundial de la Salud. Los servicios de salud mental se están viendo perturbados por la COVID-19 en la mayoría de los países. Comunicado de prensa del 5 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/05-10-2020-covid-19-disrupting-mental-health-services-in-most-countries-who-survey>.

51 El Censo 2022 se llevó a cabo el 18 de mayo, después del cierre de este artículo.

por el momento, no encontramos referentes del campo político que retomen a la salud mental como parte de sus banderas de gestión; cuestión necesaria si nos detenemos a pensar que los números no indican solamente cantidades cuando están basados en estudios sociales. Estamos hablando de condiciones y situaciones que tienen lugar en la actualidad, en la vida de millones de personas.

En España, Iñigo Errejón⁵², actual diputado por Más País, es uno de los políticos que interpela dando cuenta de esta problemática. Al respecto, y basándose en estadísticas brindadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), ha expresado en el Congreso que “6 de cada 10 españoles tienen síntomas de depresión y ansiedad, y a menudo, si no pueden pagar un psicólogo por la privada, lo viven solos. Pero además, 7 de cada 10 jóvenes, cuando les preguntan por el futuro, dicen sentirse totalmente desesperanzados, y eso es perder una generación entera”⁵³. Y en este punto, el diputado retoma un tema de gran relevancia: el consumo de ansiolíticos como paliativos de problemas que, como sociedad, deberíamos plantear: “Si yo digo Diazepam, Valium, Lorazepam, Trankimazin o Lexatin, ¿por qué todos sabemos de lo que estoy hablando? Si estuviera hablando de medicamentos para el riñón o para el hígado, no lo sabríamos. ¿En qué momento hemos normalizado que para que nuestra sociedad funcione, tenemos que vivir permanentemente medicados? ¿Cuándo nos hemos acostumbrado a que esto sea una cosa normal?”

Retomamos estos fragmentos de Errejón comprendiendo las grandes diferencias existentes entre España y la Argentina, pero estableciendo una comparación entre sociedades que comparten, cuanto menos, crisis en el mercado de trabajo y problemas de acceso a la vivienda. Sin embargo, y no por carecer de relevancia, no nos detendremos en analizar el consumo de ansiolíticos en nuestro país, porque el tema nos excede. El propósito es señalar que la salud mental es una cuestión de Estado. Siendo, por ello, una problemática de la cual la política y los gobiernos deben hacerse cargo.

Desde 2010 tiene sanción la Ley Nacional de Salud Mental (n° 26.657), y su reglamentación tiene como propósito principal comprenderla desde un enfoque inclusivo y humanizante. Siendo de avanzada en la región, su objetivo es la asignación de recursos necesarios para conformar un sistema descentralizado, interdisciplinario y que aborde a la salud mental brindando respuestas complejas. Dicha norma dispone que el 10% del presupuesto total de Salud debe destinarse a Salud Mental. Pero en la actualidad, en post-pandemia y con las problemáticas nombradas, según denunciaron diversas organizaciones del sector, para 2022 sólo se destinará un 1,48%⁵⁴.

52 Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid.

53 Errejón lleva el problema de la salud mental al Congreso.

54 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Invertir en salud mental es urgente. ACIJ. Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://acij.org.ar/invertir-en-salud-mental-es-urgente/>

Organizaciones como la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos XUMEK, entre otras, exponen: “La sanción de la Ley Nacional de Salud Mental constituyó un hito en el proceso de sustitución del modelo biomédico y hospitalocéntrico, centrado en el aislamiento de las personas con discapacidad psicosocial en grandes instituciones psiquiátricas, por uno de salud mental comunitaria, compuesto por una red de dispositivos alternativos a la internación que garanticen un abordaje humanizado e integral”⁵⁵.

Las mismas solicitaron al Congreso que se designen recursos suficientes para llevar adelante políticas que promuevan y apoyen la salud mental. Además, advierten sobre la necesidad de fortalecer las capacidades de respuesta del sistema de atención en los próximos años, teniendo en cuenta el impacto que tienen en la salud mental la pandemia del COVID-19 y la crisis social y económica. Aunque los números del presupuesto 2022 no están cerrados, es necesario resaltar tal cuestión.

Para finalizar, citaremos a Rodolfo Kusch, antropólogo argentino, quien expresa que “las ideas no se ven ni se tocan, pero pesan. Están gravitadas por el suelo que pisamos” (1962). En tal línea, el objetivo de este escrito es analizar problemáticas estructurales de nuestro país, para elaborar estrategias que, tal como resalta el título de esta serie de publicaciones, sirvan para construir nuevos horizontes. En simples palabras, pretendemos hacer un aporte para generar estrategias en las que tome acción el Estado, mediante la coordinación de las carteras competentes, como los ministerios de Salud y de Economía, aunque con preponderancia del Ministerio de Desarrollo Social, teniendo como premisa que las políticas de cuidado deben ser abordadas desde una mirada multidisciplinar que persiga la igualdad.

De lo que se trata es de poner en juego la reflexión para generar procesos de transformación que intervengan en pos de las necesidades del Pueblo. En esa clave, este capítulo tiene la finalidad de remarcar y justificar la necesidad de crear e implementar políticas públicas que gestionen y fomenten un plan de cuidado integral, basado en el desarrollo social, que contemple los derechos de toda la población y se enfoque en los grupos sociales vulnerabilizados por las desigualdades.

55 Ídem.

Bibliografía

AA.VV. *Alertan por fuertes recortes en el presupuesto 2022 de Salud Mental*. *Tiempo Argentino*. Buenos Aires, Argentina, 30 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.tiempoar.com>

AA.VV. *Errejón lleva el problema de la salud mental al Congreso*. *ABC*. España, 23 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.abc.es>

AA.VV. *La Ciudad presentó las primeras seis escuelas públicas bilingües*. *Noticias Educación*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/noticias/>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). *Invertir en Salud Mental es urgente*. ACIJ. Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://acij.org.ar>

Caballero, Á. *Radiografía de los desahucios en España: siete de cada diez desalojados son por impago del alquiler*. *Rtve*. España, 22 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.rtve.es>

Cuquerella, T. *Los desahucios repuntan en 2021 tras la tregua de la pandemia*, *Eldiario.es*. España, 27 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.eldiario.es>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Indicadores de salud pública*. INDEC. Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Cuarto trimestre de 2020. Informes técnicos vol. 5 N° 52, Trabajo e ingresos vol. 5 N° 1*. INDEC. Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre de 2021. Informes técnicos vol. 5 N° 118, Trabajo e ingresos vol. 5 N° 4.* INDEC. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Economía, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires. Segundo informe de resultados. Agosto-octubre 2020.* Ministerio de Economía, INDEC. Argentina, Buenos Aires, 2020.

Kusch, R., *América profunda.* Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina, 1962.

Naciones Unidas. *Los servicios de salud mental se están viendo perturbados por la COVID-19 en la mayoría de los países, según un estudio de la OMS. Noticias ONU. Mirada global - Historias humanas,* 5 de octubre de 2020.

UNICEF. *La mayoría de los chicos y chicas está en las aulas, pero hay 1 millón de estudiantes en el país que aún no retomó la presencialidad.* UNICEF, 14 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/>

UNICEF Argentina. *Niñas y Niños pequeños: el grupo que aún mas sufre los impactos de la pandemia.* 5° Encuesta Rápida #COVID19. UNICEF Argentina. Buenos Aires, Argentina, 30 de noviembre de 2021.

UNICEF, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNElyG). *Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados.* UNICEF, DNElyG. Buenos Aires, Argentina, mayo de 2021.

Weber, M. *Conceptos sociológicos fundamentales. Economía y sociedad* (pp. 127-187). Fondo de Cultura Económica. México, 2014.

Trayectorias educativas acompañadas: potenciar estudios superiores

Eva Fontdevila

Coordinadora programa Ellas Hacen Universidad

Guillermo Socolsky

Secretario de Estado de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos Sociales, del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán

El presente artículo pretende dar cuenta críticamente de una política específica que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Tucumán (MDSdT), y proponer líneas de acción para su fortalecimiento y continuidad. Se trata del acompañamiento a titulares del programa Potenciar Trabajo que cursan estudios superiores universitarios y no universitarios.

Desde 2018, el MDSdT ofrece a los y las titulares de Potenciar Trabajo (ex Ellas Hacen y ex Hacemos Futuro) una serie de líneas de apoyo para la continuidad de sus estudios superiores. La política incluye la tutoría a cargo de estudiantes avanzados de las respectivas carreras, becas de material bibliográfico, becas de conectividad a Internet, asesoramiento administrativo y académico, inclusión en instancias colectivas de formación y contención.

Aquí presentamos en forma sintética el recorrido realizado en la implementación del programa Ellas Hacen Universidad, nombre que se dio a esta línea de trabajo y mantiene hasta hoy, a pesar del cambio de denominación del programa general. Nos proponemos reflexionar sobre los desafíos de este abordaje como parte de una política pensada inicialmente como de transferencia de ingresos y fomento de la asociatividad; dar cuenta de las articulaciones necesarias para su fortalecimiento; visibilizar las fortalezas y debilidades de la propuesta, y proponer una proyección en el tiempo de cara a los desafíos generales de las políticas sociales de tránsito del subsidio al trabajo.

Potenciar Trabajo

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) son herramientas de intervención en las condiciones de vida de los sectores vulnerables de la sociedad, que en distintos países se instrumentan, bajo diversas modalidades, para incidir en el abordaje de las pobrezas con el propósito de su reducción. Desde la década de los años noventa se extendieron en América Latina y el Caribe, buscando garantizar un nivel básico o mínimo de ingreso monetario. En el corto plazo, los PTCI buscan reducir la pobreza a través de transferencias de ingresos y, en el largo plazo, se proponen reducir la pobreza a través de la acumulación de “capital humano”, es decir, incorporando nuevas competencias educativas y formativas; y mejorando niveles de salud y nutrición.

El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” se conforma en marzo de 2020 según Resolución 121/2020 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Nuclea en su denominación una serie de PTCI que lo anteceden (Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro, Salario Social Complementario). En la resolución nombra como objetivo el “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica”.

Los y las titulares del programa reciben una prestación económica en forma periódica y duración determinada, a la que se denomina Salario Social Complementario, destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Corresponde al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo vital y móvil establecido por el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, que se actualiza con el mismo.

En diciembre de 2019, en Tucumán había 23.664 titulares del programa que tenía por nombre en ese entonces Hacemos Futuro, de los cuales el 78,1% (18.482 titulares), eran mujeres y el 21,9%, (5.182), varones. A esta cifra se suman titulares del Salario Social Complementario, llegando a 70.000 titulares aproximadamente del actual Potenciar Trabajo. En la provincia, parte de la ejecución del programa Potenciar Trabajo (21.666 titulares) depende del Ente Ejecutor Provincial, a cargo de la Secretaría de Estado de Unidad de Ejecución de Programas y Proyectos Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

En la resolución mencionada se detallan las contraprestaciones de las y los titulares, que consisten en participar, como mínimo, de algunas de las tres líneas de actividades previstas: proyectos socio-productivos, terminalidad educativa y proyectos socio-laborales o socio-comunitarios.

Acompañamiento a estudios superiores

La línea Ellas Hacen Universidad nació hace cuatro años, con el objetivo de acompañar a las titulares de programas sociales en su trayecto académico. La creación de esta estrategia se basó en la observación de que la estabilidad de la política a lo largo de los años, desde 2013, había permitido a muchas titulares terminar sus estudios primarios y secundarios; y se encontraban realizando capacitaciones dispersas y en muchos casos que no respondían a sus inquietudes de desarrollo personal, pero que aparecían como condiciones para el sostenimiento del ingreso. Asimismo, se advertía que muchas mujeres, aún sin que se les acreditara como contraprestación, sostenían estudios superiores en universidades u otras instituciones oficiales.

Lo que se generó entonces fue un dispositivo de acompañamiento a las trayectorias educativas con tutores/as específicos según las carreras con más titulares: Enfermería, Abogacía, Trabajo Social y Psicología. Esas tutorías se llevaron adelante en modo presencial en las instalaciones universitarias de manera informal, es decir sin vínculo institucional con las unidades académicas. La tutoría excedió el acompañamiento en el abordaje de las asignaturas cursadas por las titulares, y se enfocó también en un acompañamiento con respecto a gestiones administrativas y también a orientación en torno a problemáticas que surgían de las conversaciones: principalmente situaciones de violencia de género u otras vulneraciones de derechos (con respecto a hijos/as de las titulares).

A lo largo de la implementación de esta línea de trabajo quedó claro que la particularidad de estas estudiantes universitarias era su situación económica, familiar y su trayectoria educativa: en la mayor parte de los casos se trata de mujeres que concluyeron estudios secundarios en el marco del programa Ellas Hacen, o que los terminaron muchos años atrás, con lo cual no tienen el hábito de estudio. Asimismo, la mayoría tiene hijos o hijas en edad escolar y/o han sido personas en situación de violencia de género. De manera que una mirada interseccional⁵⁶ se volvía imprescindible para el acompañamiento. En este sentido los tutores y tutoras son estudiantes avanzados/as de carreras que además tienen

⁵⁶ Interseccionalidad es un enfoque que señala la necesidad de desarrollar políticas que contemplen cómo se interseccionan diversas formas de las vulnerabilidades a las que están sometidos algunos colectivos sociales. La categoría pretende señalar que la vulnerabilidad se profundiza al "acumular" distintos factores de opresión: desigualdad de géneros, pobreza, situación de migración, discapacidad, situaciones de violencia, etc.

la mirada de género y la sensibilidad social necesaria para llevar adelante esta tarea.

Debido a las problemáticas sociales por las cuales atraviesan las titulares, la continuidad y permanencia académica se ve truncada. Cada tutor tuvo que elaborar diferentes herramientas para evitar la deserción. Tras dos años de implementación de esta línea, la pandemia de COVID-19 marcó una etapa de mayor complejidad: con las instituciones de educación superior cerradas, la realización de tutorías se vio dificultada y prácticamente interrumpida. A comienzos de 2021 se planteó retomar con fuerza el trabajo.

Se realizó una evaluación junto con los tutores y las tutoras participantes de la línea sobre lo aprendido en la etapa anterior, se intercambió información sobre lo ocurrido en el primer año de virtualización de la educación superior y se definió realizar un relevamiento de personas titulares de Potenciar Trabajo en condiciones de cursar o cursando estudios superiores. Para esta tarea fue fundamental aprovechar el proceso de actualización de datos que realiza el programa periódicamente.

Relevamiento

Durante marzo de 2021 se llevó adelante, a través de formularios de Google, una encuesta entre todas las personas titulares de Potenciar Trabajo que habían concluido estudios secundarios. Se indagó allí quiénes estaban cursando o con deseos de iniciar estudios superiores. Se obtuvieron 361 respuestas al formulario. El 69% de las personas inscriptas en carreras indicaron que lo están en unidades académicas de las universidades, y 31% en institutos de educación superior que ofrecen tecnicaturas.

Entre los datos recabados, surge que el 54% cursa carreras de 5 años o más; y el 33% carreras de 3 años. Un dato de sumo interés es que, a pesar de las dificultades del paso a la virtualidad, el 71,5 % de las titulares afirmó que había cursado materias en 2020.

Esta encuesta reforzó un dato ya conocido por el área ejecutora de la política, es decir que las profesiones más elegidas por las titulares del Potenciar Trabajo son las vinculadas a las tareas de cuidados (Enfermería, Acompañante Terapéutico y Psicología) y restitución de derechos (principalmente Trabajo Social y Abogacía). Sin embargo, también iluminó una realidad poco registrada: la totalidad de las 13 facultades de la Universidad Nacional de Tucumán tienen estudiantes que pertenecen a Potenciar Trabajo. Más aún; luego se pudo constatar que en muchos casos las unidades académicas no registraban la existencia de titulares del programa entre sus estudiantes, e incluso la desconocían.

Otro aspecto relevado fueron las estrategias que se dieron las titulares para sostener sus estudios en pandemia: el 43,5% mencionó a whatsapp como herramienta para el estudio; el 43% dijo haber utilizado Classroom y el 52,4% usó la plataforma de la universidad o institución a la que pertenece. Como dispositivo, el 82% dijo haber utilizado celular y sólo el 18% afirmó tener computadora personal para llevar adelante sus estudios. Asimismo, sólo el 2% de las titulares dijo tener muy buen manejo de las tecnologías necesarias para el estudio en modalidad virtual, el 37% dice tener buen manejo, el 39% lo califica como regular y el 8% afirma tener mal manejo de las herramientas. A pesar de las dificultades, en esta primera encuesta, el 92% sostuvo que tenía intenciones de continuar estudiando.

Además del relevamiento mediante Google Forms, durante abril se llevó adelante una serie de encuentros presenciales cuidados y en pequeños grupos (dada la situación sanitaria) con estudiantes de las distintas carreras. En dichos encuentros se indagó sobre las principales dificultades para el sostenimiento de los estudios superiores y las necesidades que las titulares identificaban como urgentes. Se destacaron como dificultades la escasez de dispositivos (la mayoría sostuvo que debían alternar celulares con sus hijos y priorizaban la continuidad educativa de sus hijos/as en edad escolar o incluso también universitaria); la cantidad y la calidad de esos dispositivos, en la medida en que la capacidad de memoria en muchos casos conspiró contra la posibilidad de almacenar materiales provistos por los y las docentes. Por otro lado, la conectividad a Internet fue puesta como un dato fundamental entre las dificultades. La mayoría afirmó no disponer de suficientes datos en sus celulares para todas las actividades académicas propuestas.

Asimismo, la imposibilidad de imprimir la bibliografía pareció como dificultad; se plantearon algunas estrategias llevadas adelante, como la compra de una impresora, el intercambio de apuntes con otros/as estudiantes. La mayoría de las titulares reconoció que sus docentes debieron cambiar la bibliografía en la situación de virtualización y por lo tanto en muchos casos los apuntes de estudiantes de años anteriores ya no les servían.

Por otro lado, apreció una dificultad en cuanto a la comprensión lectora y, sobre todo, en situación de examen virtual. La situación de presión propia de los exámenes, sumadas a la amenaza de la interrupción de la conectividad o incluso las estrictas reglas que algunas unidades académicas les impusieron (uso de al menos dos dispositivos, estar solas en el ambiente donde rendían, utilizar una computadora a la que se le anula el escritorio al descargar el aplicativo del examen, son algunos ejemplos). En algunas disciplinas, como Arquitectura, la no disponibilidad de acceso a computadoras representó la imposibilidad de realizar actividades en programas informáticos que se exigen, o la necesidad de pagar el servicio de digitalización.

La formación para el manejo de aulas virtuales también apareció entre las necesidades planteadas. Muchas de las titulares afirmaron que se conectaban a clases y exámenes con ayuda de sus hijos/as adolescentes y, en muchos casos, no sabían crear y/o acceder a cuentas de correo electrónico o usuarios de plataformas digitales.

La estrategia 2021

Como resultado de la información obtenida en este proceso se llevaron adelante varias acciones a lo largo de todo el año:

- Convenio interinstitucional con la Universidad Nacional de Tucumán para enmarcar el fortalecimiento de las trayectorias educativas.
- Encuentros con Secretarios/as de Extensión de las unidades académicas para el acompañamiento formal de las titulares que cursan sus estudios.
- Creación de grupos de whatsapp por cada una de las carreras, con sus respectivos tutores/as para el acompañamiento en lo académico y en gestiones administrativas.
- Sistema de tutorías semanales a cargo de estudiantes avanzados/as.
- Dictado de un curso de producción y comprensión de textos, con asistencia obligatoria semanal.
- Dictado de un curso de manejo de aulas virtuales a cargo de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnología de la Universidad Nacional de Tucumán.
- Provisión de becas de conectividad mediante tarjetas precargadas según las líneas y empresas de telefonía con las que cuentan las titulares, en articulación con el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

Balance y propuestas

Si bien desde el MDSdT se atiende a toda la población en situaciones de vulnerabilidad, y es evidente que en las universidades e instituciones de educación superior hay personas con necesidad de acompañamiento a sus trayectorias, esta línea de abordaje prioriza a las titulares de Potenciar Trabajo en la medida que se viene desarrollando una política de cuidado específica que ha generado una fuerte

identidad. Las titulares son férreas defensoras del programa y son conscientes de que la permanencia de esta línea en el tiempo, es la que les ha permitido ir avanzado en sus estudios.

Cuando la línea Ellas Hacen Universidad fue creada, la mayoría de las titulares que recibían un ingreso, realizaban como contraprestación talleres de manualidades, cocina, costura o algunas instancias de formación como preventoras de violencia de género o adicciones en espacios ofrecidos por el MDSdT.

El acompañamiento a los estudios superiores se propone facilitar el acceso al ejercicio profesional y el fortalecimiento de trabajos comunitarios que muchas titulares ya desempeñaban en sus comunidades. Si bien la posibilidad real de inserción laboral de las titulares en trabajos formales no depende de modo mecánico de la obtención de un título universitario o superior, como ocurre con el resto de la población, se entiende que ayuda a generar condiciones para sistematizar saberes y habilidades habilitantes. En el caso de algunas carreras, como Enfermería, existe un interés particular de profesionalización del sector por parte de la provincia, que lleva adelante una política en ese sentido.

Dados los propósitos de la línea Ellas Hacen Universidad, en el marco de la política más general; y teniendo en cuenta los aprendizajes realizados, se establecen algunas líneas de continuidad y profundización de esta estrategia. De cara al paulatino retorno a la presencialidad en las instituciones educativas, se propone una nueva identificación de estudiantes de educación superior entre las titulares del programa; también profundizar el vínculo con las instituciones superiores para el acompañamiento conjunto y la integración de las titulares de Potenciar Trabajo en otras estrategias existentes en las unidades académicas; sostenimiento de las becas de conectividad, incorporación de becas de bibliografía, articulación con posibles empleadores/as para las titulares que egresan de las carreras.

Políticas educativas e intervención social: ampliando ciudadanía post-pandemia

Gabriela Rotondi

Ana Andrada

Gabriela Artazo

María Elizabeth Asinari

Universidad Nacional de Córdoba

El trabajo presenta los resultados de una investigación desarrollada entre 2018 y 2021 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Las prácticas y las representaciones en las instituciones -expresamente vinculadas a la misión de la escuela- plantean su propia sinergia institucional, que se manifiesta tanto en las dimensiones institucionales observadas como en el posicionamiento de los actores ante el mandato escolar. El estudio es a partir de las demandas que el campo educativo le realiza al trabajo social, desde una doble dimensión; por un lado, el mandato escolar y los aportes del trabajo social, ampliando sus intervenciones hacia cuestiones más complejas vinculadas a la cuestión social y, por otro lado, las modificaciones disciplinares que operan hacia el interior del campo profesional a partir de la inclusión del trabajo social en el campo educativo. De esta manera, lo que buscamos conocer son las relaciones entre el trabajo social y la construcción de ciudadanía hacia el interior del campo educativo y las modificaciones disciplinares en cuanto a la especificidad profesional del trabajo social.

Objetivos específicos:

1. Identificar las demandas de intervención que se realizan desde las políticas públicas educativas y las escuelas públicas al trabajo social en las provincias de Córdoba y Mendoza.

2. Relevar las posiciones que ocupan los trabajadores sociales en el ámbito educativo y los posicionamientos adoptados.
3. Relevar la participación de los sujetos (hacia quienes se dirigen las políticas educativas) en la construcción de las demandas institucionales y en el abordaje de las mismas mediante la intervención profesional.
4. Identificar los impactos de las intervenciones profesionales respecto de la construcción ciudadana de los sujetos juveniles en el campo educativo.
5. Producir propuestas para gestar impactos legislativos e incidencia en la política pública educativa respecto de la intervención de trabajo social.
6. Aportar lo producido en espacios académicos, científicos y profesionales del medio local y nacional.

Nos parece importante destacar que el sentido ético político de la investigación residió en recuperar las demandas y expectativas de los sujetos de la intervención, poniendo en el centro sus demandas y sus posibilidades de construir ciudadanía. La inclusión socio-educativa desde la mirada del trabajo social considera a la escuela como un espacio donde se pueden dirimir las desigualdades sociales de diversas maneras, trabajando en relación a sus derechos juveniles. Reflexionar sobre las demandas y decires de los jóvenes en el campo educativo, es una necesidad y una urgencia frente al contexto social, político, económico y humano de hoy que, además, condiciona la educación en el marco de la pandemia y post-pandemia. Es de nuestro interés realizar aportes y sugerencias a las políticas públicas educativas actuales. En este sentido transferir, divulgar, compartir los hallazgos de nuestra investigación es un tema central para el equipo. Especialmente en las dos provincias estudiadas durante 2018 y 2021: Córdoba y Mendoza.

¿Qué se demanda desde la escuela y por qué?

Según Acosta, Buongiorno y Fernández (2008) los requerimientos a los profesionales del trabajo social en el ámbito educativo, han tenido que ver con la deserción escolar, inclusión, permanencia y terminalidad educativa, problemas de aprendizaje, convivencia escolar, recursos materiales y atención a situaciones de violencia familiar. A su vez, Amilibia (2017) destaca demandas de control social, de asistencia, orientación, intervención, de ética, escucha, derechos y de vulneraciones, de problemáticas, esfuerzos y cansancios, de exclusiones e inclusiones, de normas y disfrute, gratificaciones y costos. "Se me pide el trabajo con las familias, bueno,

vos que hablás con las familias, que sabés. Vos que apagás los fuegos, desde la gestión de recursos económicos”, dijo C.M.F., colega entrevistada de Córdoba.

En escenarios institucionales, se reconoce al trabajo social como parte de los agentes capaces de dar respuestas a demandas asistenciales. Este rol responde a procesos de construcción histórica de nuestro campo disciplinar. En este sentido, las representaciones de variados actores e institucionales escolares, que están esperando que el trabajo social dé respuesta a las demandas asistenciales, asume el desafío de identificar las dimensiones del mandato disciplinador educativo; y aspectos vinculados a la exigibilidad de derechos económicos sociales y culturales.

Se le exige al profesional del trabajo social, en su rol de coordinador de curso y/o docente, responder a demandas y problemáticas ligadas a la cuestión social. El campo problemático del trabajo social, en sus dispositivos de intervención social dentro del campo educativo, suele verse sesgado por demandas hacia nuestra profesión que no necesariamente habilitan la intervención profesional, se visualizan límites institucionales que impiden su pleno desarrollo.

En Mendoza, las demandas en el ámbito educativo, lograron y/o intentan fugarse hacia la problematización de otros aspectos de la cuestión social ligadas a lo ideológico, ético, político, ampliando el sentido de justicia social con acompañamiento de procesos y/o proyectos vinculados a la construcción de subjetividades y/o ciudadanía teniendo como actor protagónico a los estudiantes. “Empiezo a trabajar con el centro de estudiantes, trabajando otros roles justamente de construcción de ciudadanía. Una apertura también de la comunidad educativa para mirar a la trabajadora social de otra forma”, según M.A., colega entrevistada de Mendoza.

Como trabajadores sociales, la disputa al interior de las instituciones educativas no se limita al quehacer profesional, sino también a su reconocimiento y legitimación en términos éticos-políticos; que es en dichos planos donde se pone en juego, desde el ejercicio profesional, la posibilidad real de la construcción de ciudadanía en escenarios escolares. Las demandas nos van delimitando nuestra posición profesional en la escuela; y la necesidad de problematizar y evaluar cuáles son los márgenes de autonomía para la construcción de un posicionamiento que aporte a los procesos de ciudadanía.

En Córdoba, como en Mendoza, existe una invisibilización del ejercicio profesional cuando lo pedagógico, lo social, lo ético y político exigen entrar en diálogo y ser abordados de modo integral. En los espacios escolares se pondrían en juego tres cuestiones:

- a. Aquello que la política pública educativa le solicita al Trabajo Social como disciplina y su relación con los escenarios escolares, que las organizaciones-escuelas están dispuestas a habilitarle al profesional.
- b. las posiciones y posicionamientos de cada profesional en función de lo que la organización-escuela le demanda- y que no condice con la propuesta laboral-, y la responsabilidad profesional ético-política en la definición y ejercicio profesional.
- c. la mirada de los jóvenes sobre el quehacer del trabajo social concomitante con la construcción de ciudadanía. "Las estudiantes me propusieron para acompañarlas en la comisión de mujeres que formaron junto con otras mujeres de los centros de estudiantes de los colegios de la universidad. Allí hubo una resistencia de parte, en general, de los equipos directivos", contó M. A.

La mirada de los derechos humanos, sociales, políticos, reproductivos, ambientales, permanecen condicionados por los espacios institucionales en los cuales los sujetos intentan operar a la hora del acceso a los mismos; y es precisamente en el acceso a esos derechos que muchas veces, encuentran resistencia por parte de la institución y sus organizaciones.

Rotondi, Fonseca y Corona (2011) expresan que el aprendizaje de participación ciudadana implica la concreción de espacios con capacidad de actuar colectivamente en procesos de delegación y uso de poder en torno a intereses comunes, articulando con otros actores institucionales; estos espacios deben institucionalizarse dentro de las escuelas, sedimentando prácticas sociales, culturales y políticas que permitan a los jóvenes reflexionar su rol ciudadano más allá de los escenarios escolares.

Escuela y construcción de ciudadanía. Aportes desde el Trabajo Social

¿Sigue siendo la escuela un espacio ciudadanizante? Hay diversas prácticas (pedagógicas, gremiales, culturales), ¿Qué se aporta desde el Trabajo Social?

Desde el espacio de trabajo hemos observado diversos momentos de las escuelas, especialmente públicas, y la expresión de debates específicos sobre la ciudadanía en esta institución, que presentamos en diversos trabajos y producciones del equipo.

Son diversas las dimensiones en la resolución de derechos en el espacio escolar, que atienden a la educación como cuestión prioritaria y general, sino también

a otras cuestiones como derechos humanos ligados a las nuevas condiciones de género, derechos gremiales, culturales, reproductivos y no reproductivos, ambientales, entre otros.

La escuela es reconocida como institución que aporta directamente en torno a derechos sociales, el juego de los diversos derechos que operan en el espacio institucional no es homogéneo ni pone en diálogo derechos específicos. “La escuela desencadena sus propios procesos en relación a la participación juvenil. (...) También prácticas y representaciones que circulan y se ponen en diálogo en el escenario escolar y su contexto, prácticas polisémicas que apuestan a la construcción de ciudadanía” (Informe 2016/17).

La categoría ciudadanía atiende a momentos y cambios sociales, políticos. La participación como categoría se vincula inevitablemente a la hora de aludir a la ciudadanía juvenil en la escuela. Esto nos permite observar de qué manera los derechos, y su búsqueda, se expresan en las prácticas cotidianas de la población juvenil que habita las escuelas. Nos interesa recuperar aquellas normativas que requieren nuevas lecturas, tales como la Ley de Educación Nacional, Educación Sexual Integral 26150 (ESI), de Matrimonio Igualitario, de Identidad de Género, de Voto a los dieciséis años, Ley 26.877 de Representación estudiantil (Agremiación /Centros de estudiantes). “En este sentido ser ciudadano implica intervenir en la vida pública y estar dispuesto a someter el interés privado al interés general de la sociedad vinculando la noción de derechos y obligaciones”. (Rotondi, 2016).

Señalamos tres tipos de estrategias que facilitarían los procesos de ciudadanización y de acercamiento a los derechos de los diversos sujetos que habitan la escuela:

1. Estrategias que hacen foco en la información, transferencia y capacitación en torno a las normativas y leyes vigentes que apuntan al reconocimiento de derechos específicos en el espacio de la escuela pública, normativas y legislaciones que involucran derechos de género, visibilización de derechos de las juventudes, vinculados a la agremiación en la escuela, derechos ambientales y a la escuela como parte del contexto de defensa de lo nativo.
2. Estrategias que hacen al entrenamiento de estos derechos y que operan no sólo instruyendo, sino viabilizando la posibilidad de ejercitar esos derechos dentro de la escuela como espacio público o fuera de ella; entrenamiento en derechos gremiales, ley de educación sexual integral, al acceso en la salud de métodos anticonceptivos.

3. Estrategias que promueven de manera directa políticas públicas específicas a desarrollar en la escuela y/o promueven la implementación de políticas públicas directas al interior de la escuela como espacio público (Ley Nacional N° 26877, 2013) sobre Representación Estudiantil. O la Resolución cordobesa N° 124 (2010), sobre Creación de Estatuto Modelo para Centros de Estudiantes, del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba.

Juventud y ciudadanía en la escuela

La relación entre jóvenes, escuela y participación ciudadana, la analizamos en relación al contexto socio cultural e histórico por el que atravesamos. Al modificarse las características de las instituciones, así como los marcos de socialización y consumos culturales también surgen otras formas de juventudes. Y con ellas, se reconocen diversidad de posibilidades de ser jóvenes.

Los estudiantes consideran la escuela como un espacio donde pueden dirimir las desigualdades sociales de diversas maneras y se expresan organizándose para trabajar en relación a sus derechos (reconocimiento de derechos, construcción identitaria, de sociabilidad y aprendizaje en relación con los otros).

Dada la heterogeneidad de formas de ser joven, existen múltiples maneras a través de las cuales la política emerge en el espacio escolar. Por un lado, la promoción de derechos vinculados a la agremiación juvenil, a la educación sexual integral, asambleas estudiantiles, como instancias dirigidas al ejercicio de ciudadanía de los jóvenes. En lo cuantitativo, el 79% de los estudiantes desconoce la resolución 124 en las escuelas (agremiación juvenil en Córdoba), y el 82% desconoce la ley nacional de participación estudiantil. Sin embargo, el 66% reconoce la presencia de los centros de estudiantes, aun desconociendo la ley. Es una pérdida de la dimensión política en las escuelas y de la formación de ciudadanos que el marco de la ley fortalecería.

Impactos post-pandemia en lo legislativo, en las políticas y en la Academia

Las demandas al profesional del Trabajo Social son múltiples, en el campo educativo, surgen para dar respuestas a los jóvenes, docentes, directivos incluso a las familias por lo general en contextos de crisis, desigualdades y alta vulnerabilidad. En ocasiones se plantean cuestiones de control y vigilancia e incluso acciones sancionatorias.

Trabajar en clave de derechos, apelar a la participación de los actores con sus demandas y necesidades; recuperamos los decires de los jóvenes que conforman este complejo campo educativo. Es necesaria la construcción desde las políticas públicas para ver qué expresa la normativa y cómo se implementan las líneas de acción que pueden hacer posibles transformaciones. Podemos ver cómo se desarrolla la ESI y las demandas de los estudiantes, también las formas de participación gremial en los centros de estudiantes.

Las leyes y normas vigentes afianzan estos aspectos, pero sus respectivas implementaciones son de carácter débil porque algunos actores que deben gestionar para que se respeten los derechos suelen dejar que transcurran de manera tan fluida que termina licuándose en meros enunciados y postergando parte de las políticas públicas. Nuestra investigación tiene como objetivo relevar y aportar a políticas públicas que generen espacios con menos brechas y distancias entre necesidades y demandas de los actores, para que efectivamente se trabaje en forma inclusiva, achicando injusticias y desigualdades.

Las demandas de los jóvenes resaltan mayor participación en los centros de estudiantes; no sólo realizar tareas de asistencia en las instituciones educativas como reparar espacios dañados, sino generar debates para mejorar la participación ciudadana en los estudiantes, que en otro orden manifiestan la necesidad de acceder al desarrollo de la ESI con temas como violencia en el noviazgo; y también consideraron importante la defensa del medio ambiente porque sus barrios se inundan o no acceden al agua potable. Saben que se depende de las políticas públicas, pero que muchas leyes llegan sin implementarse plenamente dejando en grados de desigualdad y a la espera que se cumplan sus derechos.

Compartimos interrogantes: ¿Es posible construir otra educación y otra mirada de los jóvenes, donde las vías de concreción de los derechos humanos se efectivicen, en el marco de políticas públicas? ¿Cómo sostener un norte ético-político en el quehacer profesional que habilite la propia autonomía y la de los jóvenes, más allá de los muros escolares?

Bibliografía

Amilibia, I. *Trabajo social y escuelas primarias. Perspectivas de trabajadores sociales que integran Equipos de Orientación Escolar en el partido de La Plata*, Maestría en trabajo social. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Buenos Aires, Argentina, 2017.

De Souza Santos, B. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones TRILCE. Extensión Universitaria - Universidad de la República. Uruguay, 2010.

De Souza Santos, B. *La cruel pedagogía del virus*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2020.

Duarte Quapper, K. *¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente*, en *Última Década* N° 13. Núcleo de Investigación y Acción en Juventudes, del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Chile, 2000.

Núñez, P. *La política en la escuela. Jóvenes justicia y derechos en el espacio escolar*. La Crujía. Buenos Aires, Argentina, 2013.

Rotondi, G. *Estrategias de organización político-gremial de estudiantes secundarios/as: Práctica políticas y ciudadanía en la escuela*. Ediciones del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (Colección Tesis). Córdoba, Argentina, 2018. Disponible en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553>.

Las políticas agroecológicas y su potencial transformador

Nuria Caimmi

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

El Pacto también funciona como foro internacional para que las empresas empiecen a incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus acciones y procedimientos comerciales e institucionales, ya sea por rubro de actividad o por región geográfica. Además, el Pacto permitió también la creación de estructuras locales que promuevan la sostenibilidad empresarial de acuerdo con las características propias de cada país. En España, por ejemplo, en 2004 se creó la Red Española del Pacto Mundial, que acompaña a las empresas españolas en el camino al cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

La Agroecología se ha desarrollado con especial fuerza en Latinoamérica como un enfoque y paradigma que busca aportar estrategias para el diseño, manejo y evaluación de agroecosistemas más sensible a las complejidades de los territorios locales (Sarandón y Marasas, 2015), al ampliar los objetivos y criterios agrícolas para abarcar propiedades de seguridad y soberanía alimentaria, valoración de conocimientos situados, estabilidad biológica, conservación de los bienes naturales, y equidad sociocultural (Altieri y Nicholls, 2000). Estas cuestiones, impulsadas por distintos movimientos de base agroecológica, han estado captando cada vez más la atención general (Altieri y Toledo, 2010), al hacerse eco en iniciativas estatales de distintos países de la región (Domínguez, 2019; Curto et al., 2021). El objetivo general de estas líneas será reconstruir la conformación de la actual agenda estatal vinculada con políticas agroecológicas, bajo la hipótesis de considerar a la agroecología como campo semántico, político y práctico con potencial reestructurador de los entramados sociales y productivos post-pandemia.

La pandemia ocasionada por el COVID-19, virus propagado con rapidez y ampliamente distribuido en todo el mundo desde fines de 2019, ha conllevado profundas consecuencias para la seguridad y la soberanía alimentaria de nuestros pueblos, en relación al acceso de alimentos sanos y seguros. La crisis que dispuso como correlato, afectó transversalmente nuestros sistemas alimentarios, de base acentuadamente desiguales y concentrados: no sólo se produjeron importantes perturbaciones en las cadenas de suministros de alimentos a raíz de los confinamientos desencadenados por la crisis sanitaria mundial, sino también una gran desaceleración económica, que provocó la reducción de los ingresos y el aumento de los precios de algunos alimentos, quedando muchos de estos por fuera del alcance de gran cantidad de grupos sociales (Clapp, J., Moseley, W. y Termine, P., 2020). Mediante las encuestas producidas por Real-Time Interactive World-Wide Intelligence (RIWI), se encontró que en nuestro país un 8% de las personas presentaban hambre “severa” durante este período, un 27%, hambre “moderada”, y un 47% preocupación por no haber tenido suficiente comida, lo cual afectó principalmente a las mujeres (51%) más que a los hombres (44%) (Programa Mundial de Alimentos, 2021).

Sin embargo, esta situación agravada de inseguridad alimentaria de nuestra población, data de varias décadas atrás, siendo la amenaza a la seguridad y la soberanía alimentaria de los pueblos el resultado de un modelo de agronegocio industrial caracterizado por monocultivos transgénicos a gran escala, los cuales ejercen una enorme presión sobre ecosistemas ya degradados, socavando aún más su capacidad para la producción de vida en forma de alimentos (Altieri, 2001). Es sabido que el Cono Sur de América Latina ha sido una de las regiones más transformadas por la alteración y el uso del suelo en los últimos años, ya que en todos los países que lo componen se ha intensificado a un ritmo sin precedentes la producción de estos monocultivos, principalmente cereales y oleaginosas, para abastecer el suministro de alimento para engorde de animales de los grandes centros mundiales. Si bien durante un tiempo las consecuencias de este modelo de producción fueron atribuidas a fallas menores o externalidades no previstas de un único modelo posible, solucionable mediante la aplicación de más tecnología; pronto comenzó a percibirse que la salida no podía encontrarse dentro de un enfoque tendiente a maximizar la producción por unidad de superficie sin considerar la heterogeneidad ecológica y/o cultural de las regiones en donde se aplicaba (Altieri, 2015). Bajo esta lógica, si bien el agronegocio ha intentado arrasar con toda forma de producción y de vida, desde antaño y siendo visibles aún más en la actualidad, han surgido modalidades de cultivar la tierra y producir alimentos que distan y ofrecen resistencia a ese modelo, como lo es la agroecología.

Se entiende por agroecología a aquellas iniciativas que intentan transformar los sistemas de producción de la agroindustria, hacia un paradigma alternativo que promueve la agricultura local y la producción nacional de alimentos por campesinos,

familias rurales y urbanas, a partir de la innovación, los recursos locales y la energía solar (Altieri y Toledo, 2010). Desde un enfoque más amplio, reemplaza la concepción exclusivamente técnica por una que incorpora la relación entre la agricultura y el ambiente global y las dimensiones sociales, económicas, políticas, éticas y culturales (Sarandón y Marasas, 2015).

La cuestión central que pone en foco este escrito es que, en paralelo a la profundización de este complejo escenario alimentario y nutricional durante la pandemia, comenzó a darse durante 2020 y 2021 en nuestro país, un fortalecimiento y escalada de iniciativas de políticas, nacionales y provinciales vinculadas con la agroecología⁵⁷.

Por un lado, se sostuvieron y reforzaron los aportes que ya venían dándose en el programa ProHuerta, implementado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); así como propuestas agroecológicas como línea de investigación del INTA, especialmente a través de capacitaciones y formaciones abiertas a toda la población sobre huertas agroecológicas, o sectorizadas para grupos productores. Desde el MDS también se propulsó el Programa Sembrar Soberanía Alimentaria, herramienta de financiamiento que propició el fortalecimiento de procesos organizacionales y de gestión de las unidades productivas vinculadas al sector alimentario, así como la consolidación del entramado territorial de productores a partir de redes de producción, elaboración y distribución de alimentos para el abastecimiento local y regional. Además, un punto de inflexión lo constituyó la creación en el año 2020 de la Dirección Nacional de Agroecología, la cual busca intervenir en el diseño e instrumentación de políticas que promuevan la producción de base agroecológica, siendo su director un referente clave en lo que comprende a materia agroecológica, presidente de la Red Nacional de Municipios que fomentan la agroecología (Renama).

Por otro lado, a nivel nacional, las iniciativas se multiplicaron aún más. Destacan particularmente las políticas desplegadas por el Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires, mediante el cual asistimos al fortalecimiento de las Chacras Experimentales, ubicadas en distintos puntos de la provincia (con una marcada orientación agroecológica en su praxis e investigación) y la creación del Programa de Promoción de la Agroecología, dentro de Mercados Bonaerenses, mediante el cual se viene realizando un registro y sistematización de espacios donde trabajen productores y productoras agroecológicas; así como el Programa de Agroecología impulsado por el Mercado Central de Buenos Aires. En Córdoba, durante el 2020 y 2021, se lanzó el Programa Provincial de Certificación

57 Si bien no es el eje de este trabajo realizar un detalle pormenorizado de estas ni su análisis (lo cual constituye el eje de un trabajo de investigación actualmente en curso), sí resulta sustancial mencionar algunas de estas iniciativas, para resaltar su importancia en el contexto post-pandemia.

Agroecológica y el Programa Fomentando Huertas Agroecológicas (2020). En Misiones, a las ya consolidadas Ferias Francas Agroecológicas, se sumaron estos dos últimos años el Programa Provincial de Agricultura Urbana y el Sistema Participativo de Garantías provincial. Por último, resaltamos los programas de Santa Fe de Producción Sustentable Local, y el de Fomento a la Producción Agroecológica, en articulación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés).

Si bien constituyen sólo un breve recuento de algunas de las iniciativas más marcadas de estos dos últimos años, resultan sumamente significativas para abrir el debate a la importancia de este tipo de políticas públicas en el marco de una pandemia que desarticuló los sistemas locales de alimentación, poniendo en evidencia la crisis social, económica, ambiental y alimentaria que atraviesa el planeta. Justamente, este escenario de emergencia y escalada de políticas agroecológicas vislumbra un cambio en la concepción de la matriz estatal en relación a la producción de alimentos, a la vez que es correlato de un amplio proceso de lucha y resistencia que los movimientos vinculados han levantado desde antaño. En este sentido, aunque en nuestro país, así como en la región, la agroecología se ha constituido históricamente como parte de la acción política de muchos movimientos (como el campesinado organizado, pueblos indígenas, sindicatos de trabajadores rurales, organizaciones no gubernamentales, académicos, sectores de los gobiernos y de la cooperación internacional), por mucho tiempo fue excluida de las discusiones políticas en las instituciones y fue gracias a la presión de esta amplia red que logró entrar la discusión en tiempos recientes en la agenda estatal (Dominguez, 2019).

El aumento de iniciativas agroecológicas en contexto de crisis alimentaria poblacional, con índices alarmantes que asoman en todos los rincones del país, permiten imaginar el trazado de un camino colectivo mediante el cual reestructurar los entramados productivos de nuestros territorios, profundamente devastados por el modelo de agronegocio, pero también del entramado social, mediante la concepción sociopolítica que los movimientos por la agroecología apuestan. Como fue repuesto, la agroecología se constituye como algo más que un conjunto de técnicas sustentables, siendo sino una disciplina científica, lucha de los movimientos sociales y praxis política, estrategia para avanzar en el camino hacia la soberanía alimentaria de los pueblos (Tito y Marasas, 2014), con un bagaje político y transformador (Curto et al. 2021).

Desde su génesis, la agroecología requirió la producción de conocimientos desde un abordaje holístico y transdisciplinario, que debieron generarse y articularse en espacios locales, valorando tanto los aportes de la ciencia como los saberes populares y comunitarios (Souza Casadinho, 2013). En este sentido, puede

decirse que la agroecología se asienta sobre la base de un enfoque desde abajo, comenzando con lo que ya está ahí, la gente del lugar, sus necesidades concretas, sus saberes sobre agricultura, y sus bienes naturales (Altieri y Nicholls, 2000). Es esta construcción de conocimiento desde el territorio, en articulación con saberes académicos y estatales, el punto nodal que representa el potencial transformador de la agroecología en el actual escenario social, recuperando las memorias y los conocimientos locales para aplicarlos a las prácticas sociales y a las formas de manejo de los recursos naturales. Por eso, a través de la revalorización de saberes locales, el refuerzo de la sinergia entre distintas instituciones, la generación de estrategias para el arraigo local o la propulsión de canales cortos de comercialización (los cuales son parte sustantiva de toda iniciativa agroecológica), la agroecología permite poner en el centro de escena su condición de transformación social. Su anclaje situado y sujetado a las necesidades de cada pueblo, se halla en sus propios orígenes; y constituye terreno fértil y campo de posibilidad ante el actual escenario de desestructuración social, impulsando estrategias de producción y distribución de alimentos sanos y seguros.

Bibliografía

Altieri, M. *Agroecología: principios y estrategias para diseñar una agricultura que conserva recursos naturales y asegura la soberanía alimentaria*. Universidad de Berkeley. EE.UU., 2001.

Altieri, M. *Agroecología: diseñando sistemas resilientes al cambio climático*. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA). Lima, Perú, marzo de 2015.

Altieri, M. y Nicholls, C. *Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México, 2000.

Altieri, M. y Toledo, V. *La revolución agroecológica de América Latina: Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino*. *El Otro Derecho* N° 42. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). Colombia, 2010.

Clapp, J., Moseley, W. y Termine, P. *Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, Italia, 2020.

Curto, R.; Bondaruk, V.; Gutierrez, F.; Pessah, S. y Monkes, J. *Políticas públicas de agroecología en el Cono Sur de América Latina*. *Apuntes Agronómicos* vol. 15 N° 21, pp.1-11. Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2021.

Domínguez, D.I. *Cartografía de la agroecología y las disputas territoriales en Argentina*. *Revista Nera* vol. 22 N° 49, pp. 297-

313. Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Estatal Paulista. San Pablo, Brasil, 2019.

Kramer, E., Bottone, R. y Aguin, J. *Seguridad alimentaria y nutricional de la población argentina durante la pandemia por COVID-19*. Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, 18 de octubre de 2021.

Sarandón, S. y Marasas, M. *Breve historia de la agroecología en la Argentina: orígenes, evolución y perspectivas futuras*. *Agroecología* vol. 10 N° 2, pp. 93-102. Sociedad Española de Agricultura Ecológica, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología. España, 2015.

Sevilla Guzmán, E. *Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario*. Plural Editores. Bolivia, 2011.

Souza Casadinho, J. *La agroecología: bases científicas, historia local y estrategias productivas en la construcción de un espacio de desarrollo integral, ético y humano*, en Hernández, V., Goulet, F., Magdad, D., Girard, N. (coords.): *La Agroecología en Contexto: cruce de miradas entre Argentina y Francia*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Buenos Aires, Argentina, 2013.

Tito, G. y Marasas, M.E. *Actividad agropecuaria y desarrollo sustentable: ¿Qué nuevos paradigmas para una agricultura agroecológica? La Agroecología desde el concepto a la política pública*, en Hernández, V; Goulet, F; Magda, D. y Girard, N. (Comp.). *La agroecología en Argentina y en Francia: miradas cruzadas*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Buenos Aires, Argentina, 2013.

Aportes y reflexiones para pensar las políticas de inclusión socio-laboral en el marco de la economía social y popular

Lucía Cuattromo

Universidad de Buenos Aires

La pandemia ocasionada por el COVID-19 no hizo más que agravar la situación de diversos emprendimientos productivos e iniciativas socio-comunitarias, que habían logrado sostenerse en los últimos años, luego de atravesar un período marcado por la caída de la actividad económica⁵⁸, el incremento significativo de los costos de producción, una alta inflación, entre otros.

El actual escenario presenta indicadores sanitarios y epidemiológicos favorables, que nos permiten pensar en una “superación o salida” paulatina de la pandemia. Esta situación, junto con el retorno a la presencialidad en distintos ámbitos de la vida cotidiana, nos obliga a plantearnos nuevos interrogantes y desafíos, en la construcción de las políticas públicas de cara al futuro.

El presente trabajo intentará realizar aportes en esa búsqueda, haciendo hincapié en las políticas orientadas a la inclusión socio-laboral en el marco de la economía social y popular.

⁵⁸ Según el Informe de Coyuntura N° 32 del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA-CTA de noviembre de 2019, “la actividad económica cayó 8,8 % en términos del PBI per cápita entre 2015 y 2019”.

De dónde venimos

Si bien no es objeto del presente trabajo, analizar las medidas socio-económicas tomadas por el gobierno encabezado por Mauricio Macri durante el período 2015-2019, consideramos que merecen señalarse algunas que han tenido especial impacto en los emprendimientos de la economía social y popular. Pero, sobre todo, porque la pandemia ocasionada por el COVID-19, y el consecuente Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) al que dio lugar, agudizaron algunos de estos problemas preexistentes.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Cambiemos fue la quita de los subsidios a los servicios públicos, ya que el otorgamiento de los mismos formaba parte de lo que se consideraba una mala administración de los recursos. Siguiendo a Grassi, la denominada “emergencia eléctrica” supuso la eliminación de los subsidios y la actualización y liberalización de los precios de producción, impactando de manera significativa en el consumo popular y en los costos de producción de las pequeñas empresas, en los emprendimientos de la economía social y en organizaciones culturales populares, como los clubes de barrio (Grassi, 2018).

Bajo el supuesto tan pregonado de que los servicios debían estar “a precio de mercado”, se generó una incidencia muy desigual en los costos y en la estructura de gastos de las familias. Aquellas de niveles de altos ingresos no variaron sus hábitos de consumo, mientras que los hogares de bajos ingresos, redujeron los niveles de consumo, a veces a valores mínimos (Grassi, 2018).

Por otro lado, el ingreso de productos industrializados importados, afectó de manera significativa a las pequeñas industrias dependientes del mercado interno, y al empleo en ese sector.

En síntesis, toda la etapa comprendida por el gobierno de la alianza Cambiemos dejó como resultado algunos indicadores preocupantes: caída de casi 5 puntos del PBI argentino, merma pronunciada de los salarios reales privados, del consumo, etc. (Amico, 2020).

En lo que respecta a las políticas sociales orientadas hacia la economía social, estas también sufrieron importantes modificaciones en el período. Los y las cooperativistas (que se encontraban inmersos en el programa Argentina Trabaja -luego denominado Hacemos Futuro-) fueron reconvertidos y reconvertidas en emprendedores individuales que debían capacitarse, para permanecer bajo el programa. El emprendedurismo, el propio esfuerzo, la meritocracia y las iniciativas de autoempleo, devinieron en aspiraciones a ser alcanzadas, principalmente por los y las jóvenes.

Cuando nos referimos a economía social y popular estamos dando cuenta del conjunto de iniciativas socio-productivas autogestionadas (que no se encuentran bajo relación asalariada), llevadas adelante por emprendedores, cooperativistas, vendedores ambulantes, feriantes, etc. Sobre este universo, podría decirse que existe cierta diferenciación que ubica a las unidades productivas asociativas y cooperativas, bajo lo que se denomina economía social, y que se corresponde con las políticas promovidas por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) a partir de 2003. La economía popular como tal, ingresa en la agenda del Estado a partir de 2016, como demanda de los propios movimientos sociales que reclaman la sanción de la Ley de Emergencia Social y la instauración del Salario Social Complementario, entre otras cuestiones (Hopp, 2020).

Situación actual: Hacia dónde vamos

El Gobierno asumido a finales de 2019, fijó nuevas prioridades y restableció el rango de ministerio a varias dependencias estatales que habían sido suprimidas a partir del decreto 801 de 2018.

En el ámbito de la economía social y popular, también se produjeron algunas modificaciones. Se lanzó el Potenciar Trabajo (unificando el Programa Hacemos Futuro y Salario Social Complementario), y se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP).

De acuerdo con los datos provistos por dicho registro⁵⁹, hasta el 11 agosto de 2021 se encontraban inscriptos 2.830.520 trabajadores y trabajadoras de la economía popular. Según la Secretaría de Economía Social del MDS, el sector involucra (en la actualidad) a cuatro millones quinientos mil personas⁶⁰.

Ante la aparición del COVID-19, el Gobierno puso en marcha un conjunto de iniciativas y políticas públicas, destinadas, a contrarrestar los efectos generados por la pandemia: Programa de Asistencia de Emergencia y la Producción (ATP), Programa de Recuperación Productiva -REPRO-, Prestación Básica Universal y Obligatoria para celulares, Internet y telefonía, créditos a tasas subsidiadas, Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), entre otros.

Si bien estas políticas significaron un gran paliativo para muchísimas familias, el aislamiento que devino con la pandemia (principalmente durante el 2020), generó una serie de dificultades para numerosos emprendimientos individuales

59 <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>

60 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf

y colectivos autogestionados, que tenían la comercialización “presencial” como único canal de venta.

La interrupción de las ferias locales, la nula o escasa venta ambulante, la no “esencialidad” de algunas actividades (calzado, juguetes, muebles, etc.) dificultaron el sostenimiento de algunos emprendimientos. Algunos, sin embargo, lograron reconvertirse con mayor facilidad (los textiles principalmente, abocados a la confección de barbijos y elementos de sanidad) o resolver la comercialización a través de la venta por Internet o redes sociales.

El alquiler de los espacios de trabajo y el pago de los servicios públicos, significaron para algunos emprendimientos, una acumulación de deuda a ser refinanciada, que se les sumó a la morosidad contraída en los años anteriores.

La fabricación de los productos en las unidades domésticas, producto del ASPO, también trajo aparejadas algunas dificultades en la organización interna de las familias, que se vieron “obligadas” a realizar diversas actividades en simultáneo (escolares, productivas, comerciales, de cuidado) en el mismo espacio físico.

El 2020 fue particularmente complejo también para el sector privado de la economía (disminución de puestos de trabajo, suspensiones y despidos, caída de la actividad económica). El 2021, en cambio, presenta indicadores más alentadores y favorables, que dan cuenta de cierta recuperación y crecimiento económico. De acuerdo a la última Encuesta de Indicadores Laborales realizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación, en septiembre de 2021, todas las ramas de actividad mostraron expansión mensual del empleo⁶¹.

En otro informe del mismo ministerio⁶², se menciona que para agosto de 2021 se habían recuperado el 60% de los puestos de trabajo del sector privado que se habían perdido durante los primeros meses de la pandemia (114 mil de un total de 188 mil empleos).

Sin embargo, de acuerdo a los datos provistos por el INDEC⁶³, persisten niveles elevados de pobreza (42%), alta inflación (cercana al 50%), una desocupación que ronda el 13%, y un marcado nivel de endeudamiento externo (producto de la deuda contraída por el Gobierno anterior con el Fondo Monetario Internacional); que nos colocan en una situación social y económica compleja.

61 https://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/eil/eil_2109_informe.pdf. En dicho informe se destaca también la expansión sostenida por cuatro meses del empleo en el sector de la construcción (0,8%), la evolución positiva por tercer mes consecutivo del empleo industrial (0,3%) y en el comercio (0,3%).

62 https://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/panorama/panorama_del_trabajo_registrado_2111.pdf

63 <https://www.indec.gov.ar/>

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_11_21551D88D146.pdf

Ante este escenario, resulta central la reflexión en torno a las políticas públicas de cara al futuro, para poder pensar de manera propositiva, acciones que nos permitan superar y afrontar colectivamente la situación. Pero, además, porque la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y popular, está y estará condicionada por las variables macroeconómicas del país, por un modelo de crecimiento que así lo permita y por un conjunto de políticas que deben ser promovidas por el Estado (Cuattromo, L., 2011).

Algunos aportes para pensar las políticas de inclusión socio laboral

El Estado en general, y el MDS en particular, tiene que recuperar -en la medida que la situación sanitaria lo permita-, el trabajo en territorio. Entender este último como espacio donde se expresan las demandas de la población; donde confluyen distintos actores con diversas miradas e intereses; donde se pueden discutir de manera participativa las prioridades, los problemas y las formas de su resolución; nos ayuda a comprender la verdadera necesidad de su recuperación.

Si algo caracterizó al trabajo realizado por el MDS durante el período 2003-2015 fue su despliegue territorial (Grassi, 2019) y su cercanía con la gente (Perelmiter, 2016). Sin embargo, esta fuerte presencia territorial fue paulatinamente menguando a partir de 2016 con el cierre de los Centros de Atención Locales (CAL), el recorte de personal en los Centros de Referencia (CDR) y la derivación de varias gestiones a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se produce lo que Arias define como territorialización desestatizada (por ausencia del Estado).

Si bien a fines del 2019, con la asunción del nuevo Gobierno, se volvió a poner énfasis en la necesidad del trabajo territorial, este proceso se vio obstaculizado por la aparición de la pandemia y el consecuente aislamiento social que devino luego.

Es imprescindible la presencia en territorio de los y las agentes estatales para volver a "mostrar" esa cercanía del Estado, que quedó, en cierta medida, aislado y lejano. Debemos promover el regreso a la territorialización estatizada (Arias, 2019). Pero, sobre todo, resulta central la participación en dicho espacio porque posibilita la confluencia de diversos actores, que cuando actúan de manera conjunta y coordinada, pueden dotar de mayor "potencia" e impacto a la intervención.

En ese sentido, también resulta central recuperar la noción de integralidad de las políticas, en tanto horizonte o lugar al que se aspira a llegar. La integralidad, junto con la territorialidad, constituyeron dos de los pilares sobre los que se centró la política social en el período 2003-2015. El primero estuvo asociado a la crítica a

la hiperespecialización, fragmentación e isomorfismo de los programas sociales focalizados anteriores (Perelmiter, 2016).

La integralidad supone desafíos a ser asumidos. Supone pensar propuestas y acciones que excedan nuestros ámbitos de injerencia profesional o laboral. La perspectiva integral en el abordaje de los problemas sociales nos impone la necesidad de la vinculación con otros, de “cruzar fronteras” (de organismos, programas, normativas). Nos interpela. Nos exige ser creativos y creativas.

En ese sentido, y coincidiendo con Coraggio y Arancibia; los trabajadores y las trabajadoras sociales tenemos que desarrollar una nueva versatilidad táctica para trabajar de manera integrada, con una población altamente heterogénea, que presenta expectativas diferenciadas. Población que, a su vez, viene desarrollando diferentes estrategias familiares de reproducción, mediante nuevas experiencias de trabajo, que dejaron de ser un refugio temporal para transformarse en nuevas formas socioeconómicas duraderas (Coraggio y Arancibia, 2014).

En esa búsqueda por dotar de integralidad a la intervención, resulta imprescindible ampliar el espectro social al que se convoca o apela, “porque la economía social y el desarrollo local no se limitan a los más pobres” como sostienen Coraggio y Arancibia. Se requiere la participación y el involucramiento de diversos y heterogéneos actores sociales que están presentes en las comunidades.

Una acción que facilita este objetivo es la conformación de mesas de trabajo, integradas por diferentes actores y referentes de diversos organismos. Sería interesante -y novedoso, quizás- invitar a participar a ciertas áreas gubernamentales que no suelen ser convocadas, cuando se abordan las problemáticas de la economía social y popular. Me refiero a Obras Públicas, Infraestructura y Hábitat, la banca pública, etc.

Por otro lado, en estos últimos dos años, el Estado Nacional ha impulsado a través de sus organismos y ministerios, un conjunto diverso y vasto de políticas sociales. El desafío pasa -tanto para los trabajadores y las trabajadoras estatales, como para los funcionarios y funcionarias responsables de la implementación de los programas-, por la búsqueda de complementariedad y articulación. Para lograr este objetivo resulta imprescindible que esta visión sea compartida por todas las personas involucradas.

Una posible articulación podría establecerse entre los programas que financian capacitación y asistencia técnica del Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP) y el programa Potenciar Trabajo del MDS, que en general carece de financiamiento para ese componente en los proyectos. Otras vinculaciones posibles entre programas,

podrían darse entre el Programa de Asociatividad MiPyME del MDP, con los programas de Economía Social del MDS; o el Programa de Trabajo Autogestionado o Entramados Productivos del MTEySS, con cualquiera de los mencionados anteriormente.

Otro aspecto a ser abordado es el que concierne a los lugares de trabajo donde se lleva adelante la producción y comercialización de los productos. Es necesario pensar e implementar políticas que atiendan la problemática del espacio físico para el desarrollo productivo, dado que continúa siendo un aspecto poco abordado y escasamente financiado por los programas actuales. En ese sentido, es interesante rescatar la experiencia de diversos grupos y organizaciones sociales, que a partir del financiamiento otorgado por el Potenciar Trabajo para la realización de distinto tipo de obras en los barrios, han acondicionado espacios de trabajo conjunto.

A modo de esbozar una propuesta concreta que atienda esta problemática, se plantea la posibilidad de lanzar una línea específica dentro del actual Procrear, que esté destinada a los emprendimientos de la economía social y popular. La escasa oferta de líneas crediticias “accesibles” para la adquisición de espacios de trabajo y/o de comercialización, sigue siendo una realidad y una dificultad importante para un gran número de emprendedores.

Por último, es importante considerar la experiencia y la formación de los equipos técnicos estatales del MDS y de los agentes territoriales, en lo que respecta al tratamiento y abordaje de la economía social y popular. Reconocer su expertise, los conocimientos y aprendizajes adquiridos durante más de 15 años de trabajo en la temática debieran formar parte de otra dimensión a incorporar por la gestión. La complementariedad de miradas, de experiencias, puede enriquecer y fortalecer las políticas hacia el sector.

En definitiva, lo que se intenta es revertir la modalidad de intervención focalizada, parcializada o compensatoria del período anterior, por otra que recupere la integralidad de la intervención. Este desafío nos obliga a pensar nuevas estrategias de abordaje, poniendo el acento en la necesaria articulación de políticas y programas.

El paulatino retorno a la presencialidad en distintos ámbitos de la vida cotidiana, nos ofrece nuevas oportunidades de encuentro, que debemos aprovechar para pensar colectivamente propuestas y acciones superadoras de la actual coyuntura.

Bibliografía

Amico, F. *La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default*. Circus N° 7. Argentina, verano de 2020.

Arias, A.J. *De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial*. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social* vol. 2 N° 4. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Argentina, 2019. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23940>

Coraggio, J.L. y Arancibia, I. *Recuperando la economía: Entre la cuestión social y la intervención social*. *Cuadernos de Trabajo Social* vol. 27 N° 1. Argentina, 2014. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/40153/43080>

Cuattromo, L. *Los emprendimientos del Manos a la Obra. Una suma de esfuerzos y voluntades. Análisis de experiencias financiadas durante el período 2003-2005*. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/25.pdf>

Grassi, E. y Hintze, S. (coord.) *Tramas de la Desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA). *Informe de Coyuntura N° 32*. CIFRA-CTA. Argentina, noviembre de 2019.

Hopp, M. *Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina*. Estrategias y problemas en el periodo 2003-2019. *Revista da Abet* vol. 1 N° 19. Argentina, 2020 Disponible en: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1676-4439.2020v19n1.52169>.

Perelmiter, L. *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Universidad Nacional de General San Martín. Argentina, 2016.

Wahren, P., Harraca, M. y Cappa, A. *A tres años de la gestión de Macri: balances y perspectivas de la economía argentina*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Argentina, 2018. Disponible en: <https://www.celag.org/tres-anos-de-macri-balances-y-perspectivas-de-la-economia-argentina/>

https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eil/eil_2109_informe.pdf.

www.indec.gob.ar

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf

Comedores comunitarios para salir de la crisis en la post-pandemia

Gisela Pichunman

Yesica Roselli

Camila Ojeda

Universidad Nacional de Tierra del Fuego

La acción colectiva para afrontar la crisis

La emergencia sanitaria que desencadenó la irrupción de la pandemia COVID-19 en la Argentina durante 2020, potenció y evidenció la compleja realidad económica, social y sanitaria, a la que debieron enfrentarse las nuevas gestiones de gobierno a nivel nacional, provincial y municipales en cuanto a la resolución de las finanzas públicas y la deuda social, la reconstrucción productiva y laboral, a la que se sumó la superación colectiva de la pandemia. Tal es así, que las agendas gubernamentales debieron readecuar las políticas públicas y delinear prioridades para atender la emergencia social, alimentaria y económica. Surge en este contexto de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y por parte de los distintos niveles de gobierno, propiciar y establecer redes de trabajo en y con las comunidades para atender las necesidades de la población más vulnerable. Es por ello que nos propusimos recuperar y jerarquizar las estrategias de despliegue en el territorio y de fortalecimiento por parte de las organizaciones sociales: los merenderos y comedores comunitarios en los barrios populares durante el período de ASPO en 2020.

La situación socio-económica en nuestro país, actualmente, está marcada por la pobreza, la desocupación y la desigualdad. El entramado social debilitado: los que tienen menos recursos económicos tienen mayores dificultades de acceder a cubrir sus necesidades alimentarias. En este contexto pandémico, aquellos que vivían del trabajo informal o temporario, se quedaron sin ingresos económicos tras el impacto de las medidas de aislamiento social; y quienes tenían un trabajo en relación de

dependencia se vieron afectados por el congelamiento de acuerdos salariales y por los niveles de aumento inflacionario. Este último factor provocó que el acceso a los alimentos sea problemático y que, acompañado de una malnutrición histórica y social, se potenciara un estado (aún mayor) de vulnerabilidad de los sectores populares en el nuevo escenario que impuso el COVID-19.

Partimos de que el proceso de formulación de políticas públicas se constituye como construcción social donde intervienen múltiples actores, que pueden llegar a dificultar según el ámbito o sector que se trate (Oszlak y O'Donnell, 1984). En este sentido, entendemos a las políticas públicas como “intervenciones intencionales que se plantean para transformar la realidad” (Nirenberg, 2010) a partir de una intervención programada, con problemas definidos socialmente y que deben tender al cambio con legitimidad pública y social.

Por otra parte, es necesario explicitar el concepto que utilizamos para definir a las organizaciones sociales como “formas de acción colectiva, que pueden asumir distintos grados de consolidación y formalización, son espacios institucionalizados de canalización de la participación social” (Fournier, 2006). Es decir, que estas redes asociativas transforman a las personas (Bernazza, 2016) dado que el intercambio y el diálogo generan procesos creativos y producen sin esperar un orden. Las personas son capaces de emprender su propia historia, explorar distintas perspectivas, diseñar y consolidar propuestas a lo instituido.

Por ello, cobra relevancia que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se proponen integrar a todos, es decir, fortalecen el tejido social a partir de una red solidaria. Es, en este sentido, que son actores claves para la formulación de políticas públicas, dado que “cuando el Estado suma a sus objetivos la fuerza militante de esta red a través de programas participativos, aumenta su capacidad de gestión y se convierte en un Estado presente y solidario” (Bernazza, 2016). En este sentido, podemos señalar que las OSC, son parte de la solución de los problemas de la sociedad, apelando a una reconstrucción del entramado social de abajo hacia arriba.

A mediados de marzo de 2020 se decreta el ASPO y a fines de mes se detectan los primeros casos de COVID-19 positivo en la Argentina. En este complejo panorama de desigualdades sociales, sanitarias y económicas, emergen con mayor presencia en el territorio los denominados comedores y merenderos comunitarios, primando la solidaridad y la acción colectiva para brindar respuestas a las necesidades.

Durante el período de pandemia, los comedores y merenderos comunitarios se volcaron a subsanar la política social en territorio, con un fuerte compromiso de solidaridad e interacción a partir de acciones concretas, tal como cocinar y brindar alimentos a quienes lo necesitaban, acciones dirigidas desde el espacio barrial de

abajo hacia arriba, instando a las gestiones de gobierno priorizar en sus agendas la política social alimentaria.

¿Qué hace el Estado con las OSC?

El Gobierno nacional, a fines de diciembre de 2019, puso en marcha el Plan Argentina contra el Hambre como eje principal de la política pública al inicio de la gestión de Alberto Fernández. Se propició el diálogo con el sector empresarial del rubro alimenticio, organizaciones y movimientos sociales, iglesias católicas y evangélicas, sindicatos y universidades. Esta política de Estado buscó integrar las áreas de salud, desarrollo social, educación, tecnología y agricultura, entre otras. Es decir que buscó la transversalidad creando un Consejo Consultivo que vinculara a todos los sectores en forma directa con el Presidente, y la evaluación y monitoreo continuo a partir de áreas específicas en la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros y el observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina⁶⁴, que se encuentra realizando el seguimiento en tiempo real de las políticas sociales.

En este sentido, es relevante remarcar que cuando la red social con participación activa de los distintos actores se propone integrar a todos, se está ante el inicio del camino hacia el fortalecimiento de la sociedad civil. Si nos remitimos a las organizaciones sociales, la red solidaria se encuentra en marcha, y la incorporación al diseño e implementación de políticas sociales, los considera parte de la solución. Más aún, forman parte de la gestión institucional de la política social, en el área de la economía popular y redes de comercialización tendientes a reconvertir a los planes sociales en trabajo.

Durante la pandemia, se observó que el Ministerio de Desarrollo Social impulsó el Plan Nacional Organizar; y programas destinados a las organizaciones sociales para la formalización y regularización con personería jurídica, también elaboraron cuadernillos de capacitación para la obtención de saberes que facilitarían la realización de los trámites, con el objetivo de mejorar y fortalecer las capacidades de acción, gestión y articulación territorial. La implementación se delegó a los gobiernos locales, entendidos como la primera ventanilla de acceso al Estado para el vecino (Neirotti, 2020), dado el acceso que tienen a comedores y merenderos comunitarios, clubes deportivos, cooperativas de trabajo, asociaciones sin fines de lucro.

Si bien la política social se amplifica frente a la pandemia para brindar ayuda con las primeras necesidades que requerían las familias a través de comedores y merenderos comunitarios, proveyendo con alimentos, utensilios de cocina,

⁶⁴ Recuperado de: <http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina>

elementos de limpieza y herramientas. Es necesario evidenciar la necesidad de dar un salto cualitativo de las políticas sociales destinadas a las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido es que a continuación proponemos una serie de recomendaciones.

Accesibilidad, propuestas para superar la deuda pendiente

Sostenemos que los comedores y merenderos comunitarios son un fenómeno social que se basa en las relaciones interpersonales y de interacción cotidiana, con fuertes lazos de solidaridad y compromiso con el otro. En este sentido, proponemos que sean entendidos como parte de la política social y no como meros receptores de una acción unidireccional pensada desde la técnica. Realizar esta primera reflexión, permite comprender la acción y otorgar el reconocimiento a partir de la construcción de nuevos mecanismos institucionales, que hagan posible la relación dialógica sin interrupciones entre los representantes y representados, promoviendo la autonomía de las organizaciones.

Las propuestas preliminares, se basan en características comunes a quienes integran los comedores y merenderos comunitarios y que, suelen ser una barrera de acceso a la política pública:

Personas mayores de edad con patologías de base

- Bajo nivel de estudio alcanzado. Genera dificultad para acceder a la información multi-formatos, que requieren leer o comprender.
- Poco tiempo disponible para la realización de trámites en las ventanillas de las instituciones públicas.
- Demanda alta por parte de las organizaciones sociales de base para la solución de las problemáticas que afectan sus condiciones de vida material, impidiendo su desarrollo cotidiano.

A partir de las dificultades o barreras que se presentaron anteriormente, proponemos un abordaje colectivo desde la necesaria relación estratégica entre el Estado (desde sus distintos niveles de gobierno), el mercado y las universidades nacionales en el territorio:

- Propiciar nuevas formas de vinculación entre los actores sociales y comunitarios con actores institucionales, para fortalecer el canal de diálogo ante las demandas.
- Generar espacios de mayor participación de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones a partir de instancias assemblearias coordinadas por las áreas de los gobiernos locales, para diseñar conjuntamente políticas públicas para este sector.
- Utilizar la herramienta de la evaluación participativa como instrumento que otorga autonomía y racionalidad en la acción de los sujetos; y que, a su vez, genera procesos democratizadores.
- Fortalecer la construcción de ciudadanía y su ejercicio con fuerte sentido de responsabilidad por parte de los actores, a través de instancias de capacitación presencial con tutores para el sostenimiento de las organizaciones sociales.
- Brindar capacitación de manera permanente en los barrios a referentes de los comedores y merenderos comunitarios en materia de organización, fortalecimiento y regularización de la organización social para la obtención de la personería jurídica.
- Brindar capacitación en temas relacionados a la formación de cooperativas de trabajo, en rubros necesarios para motorizar la economía social, solidaria y de cuidados.
- Brindar capacitación en alfabetización digital (fotografías, videos, confección de planillas).

Para finalizar, es necesario resaltar que las políticas públicas no tienen que tener una direccionalidad única y vertical, sino que deberían tender hacia la mixtura entre la búsqueda de experiencias novedosas que emergen de los propios actores o destinatarios; y que desde los espacios de toma de decisión deben escuchar, reconocer e integrar en su conjunto de acciones e intervenciones socio-comunitarias, a las organizaciones sociales. Además de propiciar la coordinación, orientación, financiamiento y asistencia técnica, que refleje el equilibrio entre las partes (Neirotti, 2016).

Bibliografía

Benítez, N., Giomi, K. y Pichunman, G. *Legitimidad y legalidad en organizaciones sociales barriales, en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur (2017)*. Primera Reunión Científica ICSE-UNTDF: *La Patagonia Sur en un contexto de metamorfosis socio-territoriales* (videoconferencia). Tierra del Fuego, Argentina, 22 de mayo de 2018.

Cravacuore, D. *Municipios de Argentina ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19*. XXV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (conferencia). Lisboa, Portugal, noviembre de 2020.

Curzio, M. *Reflexiones acerca de la Justicia Social en tiempos de COVID-19 en la provincia de Chubut, Argentina*. Margen N° 97. Editorial Margen. Argentina, 2020.

García Delgado, D. *El rol del Estado y de la gestión pública Neoliberalismo tardío: ajuste y resistencias en la reforma estructural del Estado*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Argentina, 2019.

Neirotti, N. *La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Ediciones de la UNLa. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Neirotti, N. *Territorio y Gestión: herramientas para la formación en gestión pública y social*. Ediciones de la UNLa. Buenos Aires, Argentina, 2016.

Nirenberg, O. *Enfoques para la evaluación de políticas públicas*, en Fioramanti, C. (coord.): *El estado y las políticas públicas en América Latina: avances y desafíos de un continente que camina*

en el fortalecimiento de la inclusión social. Editorial Universitaria de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Pichunman, G., Benítez, N. y Giomi, K. *Organizaciones sociales en relación con el Estado Provincial de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur (2017-2019)*. I Jornadas de Investigadores y Estudiantes del ICSE: *Producir conocimiento en el contexto de crisis*. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Tierra del Fuego, Argentina, 2019.

Pichunman, G. *La toma de decisiones en un contexto de incertidumbre global. El caso del Municipio de Tolhuín, positivos cero*, en Bolcatto, A, (comp): *Quintas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina, 2021.

Santarsiero, L.H. *Los comedores comunitarios son una política social. Incorporación de los comedores a la intervención alimentaria estatal en la Argentina*, en Díaz, C., Béliveau, V.G., Lucero, M. y Uranga, W. (coords.): *Políticas Sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro vol. 2*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET), Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO), Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS). Buenos Aires, Argentina, marzo de 2021.

Valles, M. *Técnicas cualitativas de Investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis. Madrid, España, 1999.

Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). *Coronavirus. UNTDF*. Tierra del Fuego, Argentina, 30 de diciembre de 2020. Disponible en: http://untdf.edu.ar/coronavirus/covid19_en_tdf

Cartografía de los cuidados. Un análisis de la provisión de cuidado infantil en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos

Carina Carmody

Lorena Guerriera

Universidad Nacional de Entre Ríos

Este escrito retoma aspectos trabajados en el proyecto de investigación Prácticas de cuidado de niños menores de 4 años que realizan las familias en situación de pobreza en la zona noroeste de la ciudad de Paraná. Un estudio desde la perspectiva de género (2015-2018), de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FTS-UNER).

En un primer momento de la investigación, estudiamos el acceso y disposición de la provisión de cuidados o infraestructura de servicios públicos, comunitarios y privados, por medio del uso de cartografías o mapas de cuidados en la zona de referencia de la investigación. En un segundo momento, el propósito fue estudiar las prácticas de cuidado de niños menores de 4 años, realizadas por las familias en situación de pobreza, su distribución según sexo/género, y las estrategias desplegadas, especialmente por las mujeres, para resolver el cuidado infantil.

El objetivo de este artículo es presentar el análisis realizado respecto de la oferta de cuidados para los niños de hasta 4 años, graficando a partir del uso de cartografías y metodologías de geo-referenciamiento (QGIS) la distribución de servicios de cuidado en relación a las variables densidad poblacional y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), disponibles en el Censo Nacional de Población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de 2010.

Las herramientas utilizadas nos brindan importantes elementos para el diagnóstico y planificación de políticas de cuidado, que se nutren además con la indagación

de las estrategias que implementan las familias en condiciones de pobreza para hacer frente al cuidado de los niños; aspectos que, si bien no son incluidos en este artículo, se consideran insumos insoslayables en la evaluación.

Hacia una cartografía de las desigualdades

En este proyecto utilizamos la cartografía, entendida como un modo posible para graficar, visibilizar y señalar la distribución desigual de las ofertas de los servicios sociales públicos y privados en materia de cuidados. La disponibilidad de servicios e infraestructura para los cuidados de niños y su distribución de manera equitativa y eficiente, es central en la conformación de las prácticas familiares y las estrategias para resolver el problema de los cuidados. Los patrones de desigualdad están vinculados en términos sociales, económicos y de género.

Es nuestro objetivo construir otros mapas. Nuevos mapas que puedan mostrar la calidad de la oferta de los servicios públicos y políticas sociales en aquellas zonas de mayor concentración de indicadores de pobreza. La intención de utilizar herramientas de geo-referenciamiento, tiene que ver con territorializar las políticas públicas y las organizaciones comunitarias vinculadas al cuidado, para construir un diagnóstico que dé cuenta de lo que el Estado y la comunidad “ofrece”, a partir de las fuentes secundarias de datos y de las entrevistas a referentes de cada una de las organizaciones e instituciones del área de estudio.

Presentamos a continuación un análisis de la provisión de cuidado infantil en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos.

Análisis de la provisión del cuidado infantil en Entre Ríos: La educación inicial

Analizamos especialmente la dimensión educativa, en tanto constituye uno de los servicios públicos de cuidado más importantes en los niños de la franja etaria de nuestro estudio.

En estas últimas décadas, la expansión que ha tenido el nivel inicial en la Argentina es indudable; esta ampliación se da fundamentalmente en la cobertura de salas de 5 años, cuya obligatoriedad data de 1993. Sin embargo, la asistencia a servicios de cuidado públicos decrece a medida que disminuye la edad de los niños, ya que los pequeños concurren en un número mucho menor.

En Entre Ríos, según el último Censo Nacional, la asistencia es significativamente mayor entre quienes tienen 5 años que en las edades más bajas, fruto de la obligatoriedad. Sin embargo, según los datos del citado censo, casi un 9% de los niños en el rango de edad obligatoria no asiste a un establecimiento de nivel inicial público o público de gestión privada; y menos de la mitad de los niños entre 3 y 4 años asiste a algún establecimiento educativo.

En el periodo 2010-2015, según los datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, la asistencia al nivel inicial en Entre Ríos aumentó en todas las salas. Los valores actuales dan cuenta de un 71,1% de niños en establecimientos públicos de nivel inicial; y un 28,9% en establecimientos de gestión privada⁶⁵, lo cual significa que al 2015, siete de cada diez niños asistían a establecimientos del nivel inicial del sector estatal.

Servicios públicos de cuidado infantil en el área de estudio

En la ciudad de Paraná y, en particular, en el área de estudio seleccionada por la investigación (zona noroeste – Fracción censal 1), la oferta de cuidados infantiles de hasta 3 años es insuficiente en el sector del Estado. La oferta educativa para la franja 0 a 2 (jardín maternal) es extremadamente marginal y se cubre fundamentalmente en el nivel municipal y los jardines particulares o privados habilitados por la municipalidad, cuya regulación y normativas son prácticamente inexistentes.

El nivel inicial en Paraná está conformado por 130 jardines materno-infantiles: 30 jardines materno-infantiles municipales (con cobertura de 405 niños de entre 45 días a 5 años), 55 jardines estatales de otra jurisdicción y 45 jardines materno-infantiles privados⁶⁶.

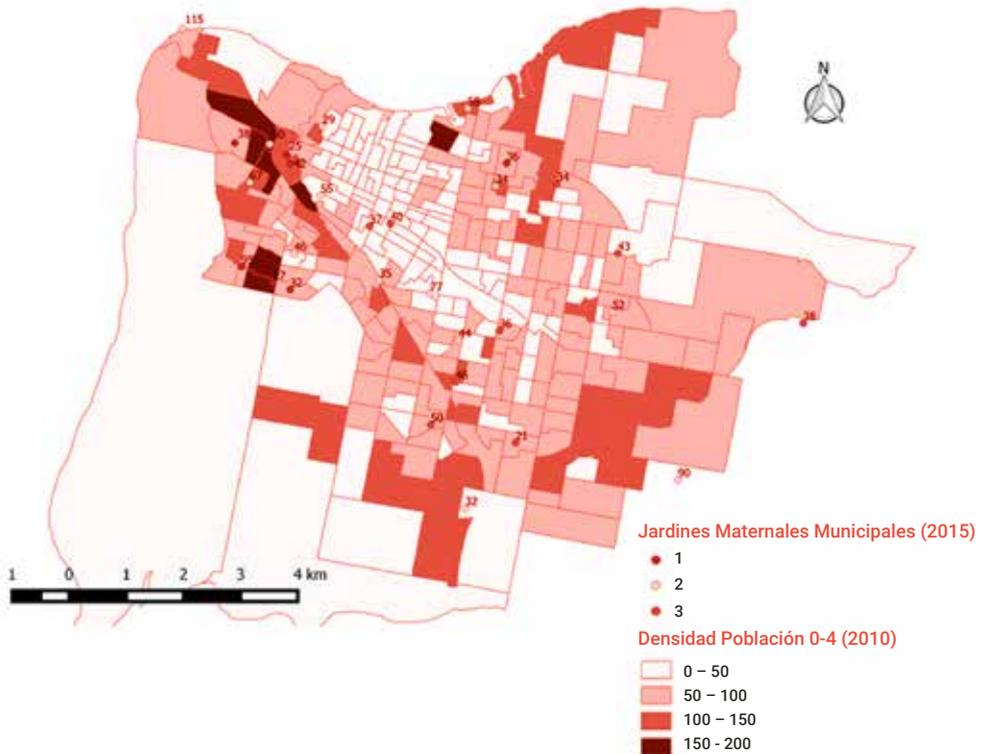
Tomando como referencia el Censo de Población 2010 y la información de los jardines maternos municipales, realizamos un mapeo que da cuenta de la distribución geográfica de la oferta.

Una primera aproximación al análisis de la cobertura de la oferta de la educación inicial municipal es la relación entre la densidad de la población potencialmente usuaria y matrícula. En el siguiente mapa (mapa 1) de distribución de Jardines Maternos Municipales (JMM), se muestra la matrícula por jardín y la distribución de servicios municipales en Paraná, articulada a la variable de densidad poblacional en las edades seleccionadas.

⁶⁵ Fuente: <https://www.entrerios.gov.ar/dgec/educacion/> Acceso: 14 de agosto 2018.

⁶⁶ Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) y Dirección de Jardines Municipal de la ciudad de Paraná, Entre Ríos, 2015.

Mapa 1. Los colores de los jardines se corresponden a niveles de vulnerabilidad alta (1), media (2) y baja (3) de acuerdo al Informe de Jardines Municipales (2015).



Ciudad de Paraná. Distribución y matrícula de Jardines Maternales Municipales y densidad de población de niños y niñas de 0 a 4 años.

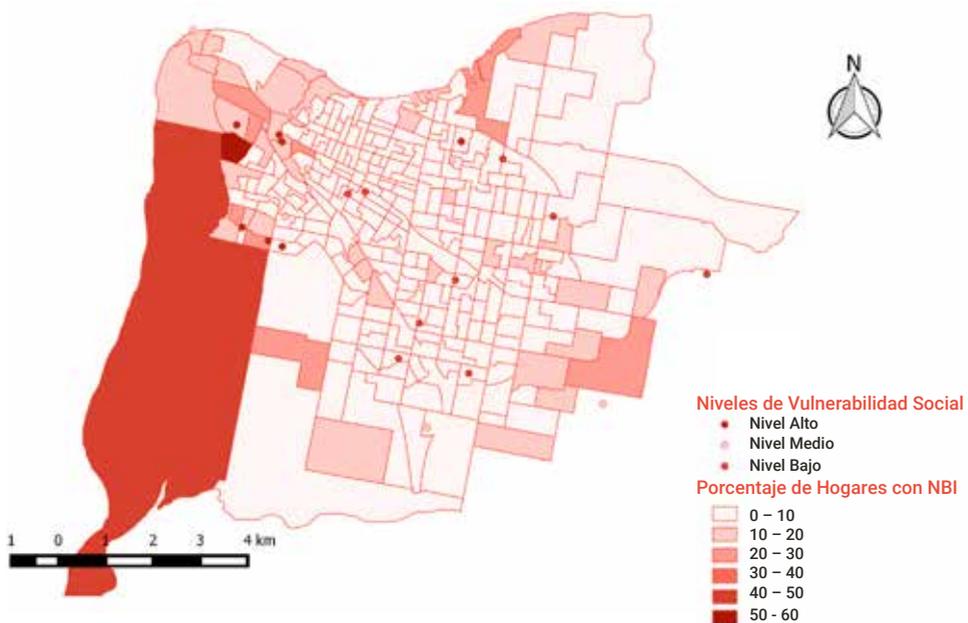
Así, es posible observar que los márgenes de la ciudad, y especialmente en el área de referencia de esta investigación (zona noroeste) es donde se concentran los mayores valores de densidad poblacional de niños de hasta 4 años de edad; que la oferta pública de lugares de cuidados no refleja criterios de concentración poblacional infantil, y que resulta insuficiente en cuanto a la matrícula (además de que la franja horaria de cobertura es limitada). Amplias zonas de la ciudad no cuentan con servicios gratuitos de cuidados.

Las listas de niños en espera suman el mismo número de quienes asisten. Los JMM no se distribuyen con criterios de cobertura y accesibilidad en igualdad de condiciones para diferentes sectores. Muy por el contrario, se observa que la política de servicios públicos de cuidado no llega a las zonas de mayor número

de hogares pobres, ni donde se concentran los mayores valores de densidad poblacional de 0-4 años de edad.

En el mapa a continuación (mapa 2), se presentan los JMM categorizados según la vulnerabilidad social del contexto comunitario, donde la misma alude a situaciones de riesgo, de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, de fragilidad en los vínculos relacionales: situaciones estas en las que se encuentra, en mayor o menor medida la población de los jardines maternos. El informe detalla que la vulnerabilidad no se agota en la pobreza, sino que la incluye. Las dimensiones que se tomaron en cuenta para analizar y clasificar el tipo de vulnerabilidad son: hábitat y condiciones habitacionales; tipos y formas de la organización familiar; caracterización educacional; acceso a la salud; y ámbito laboral. En función de estos criterios, establecieron tres niveles de vulnerabilidad social del contexto en los que se ubican los JMM, estableciendo niveles Alto, Mediano y Bajo. De esta manera, se puede apreciar su distribución en Paraná, vinculándolo con los porcentajes de hogares con NBI según radio censal (Censo 2010).

Mapa 2



Distribución de Jardines Maternales Municipales según "nivel de vulnerabilidad social". Fuente: Dirección de Jardines Maternales, Municipalidad de Paraná.

Si cruzamos distribución geográfica de JMM en relación a las zonas que presentan indicadores de NBI, podemos conjeturar que el criterio de distribución de los recursos de la política pública de cuidados no encuentra un correlato con los indicadores de vulnerabilidad.

Del mismo modo, si tomamos en consideración la valoración de vulnerabilidad social del contexto de cada jardín (Informe de la Dirección General de Jardines Maternales de la Municipalidad de Paraná, 2015, estableciendo 1 nivel alto de vulnerabilidad; 2 nivel medio y 3 nivel bajo) podemos concluir que la distribución geográfica poco tiene que ver con una decisión racional de distribución de los recursos de la política pública con criterios de equidad (ver mapa 1).

Caracterización del área bajo estudio

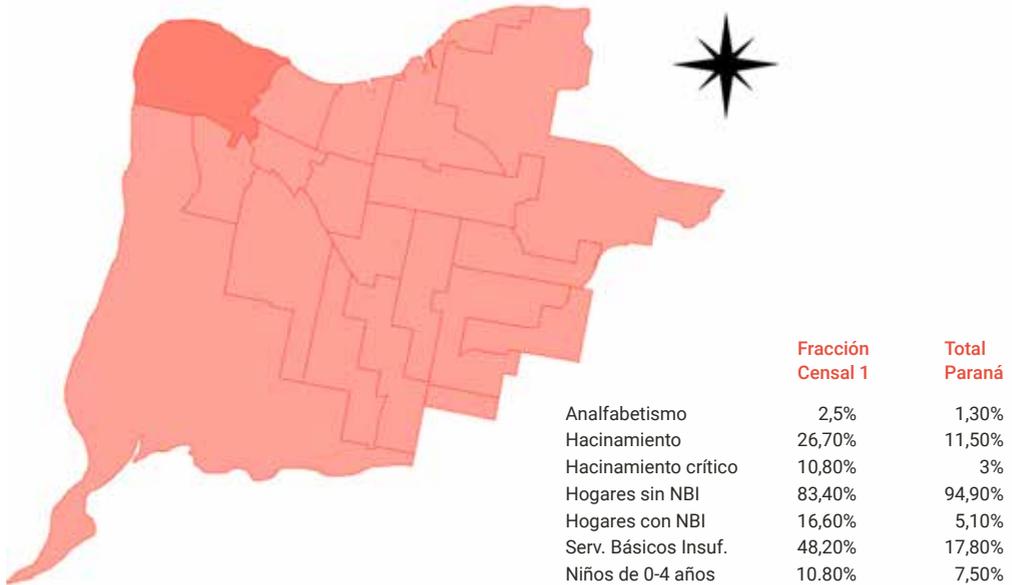
La zona noroeste de la ciudad de Paraná representa el 5,8% de su población urbana (censo 2010) y constituye una de las zonas con mayor concentración de población infantil de hasta 4 años de edad. La presencia de niños alcanza un décimo de sus habitantes (10,8%), lo que supone un 43,2% más de niños que en el promedio de la ciudad (Tabla 1).

Tabla 1 - Población total y población hasta 4 años.

Población	Fracción 1	Paraná Ciudad
0 a 4 años	1.560	18.686
Total	14.450	247.863
Proporción de menores	10,8%	7,5%

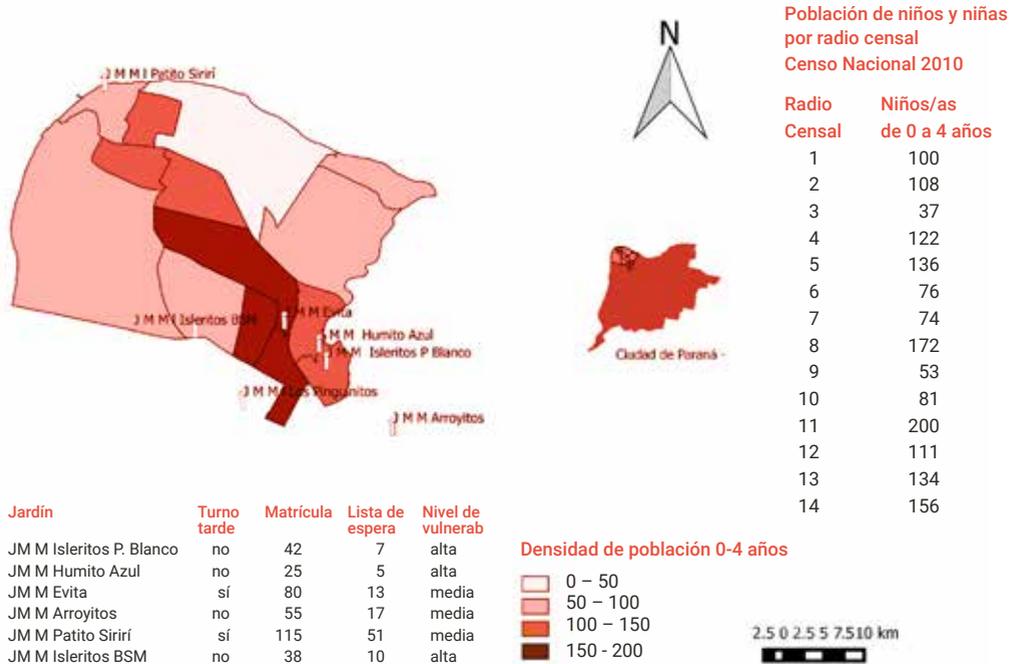
Es también de una de las zonas con mayores niveles de pobreza y vulneración social: Analfabetismo (2,5%), hacinamiento (26,7%), hacinamiento crítico (10, 8%), insuficiente calidad de servicios públicos (48,2%) y hogares con NBI (16,6%) son indicadores que duplican -e incluso triplican- los niveles medios de la ciudad (ver mapa 3).

Mapa 3 – Indicadores de NBI en la ciudad de Paraná- INDEC 2010.



Específicamente en el área de estudio, se puede observar a través de la cartografía que se presenta a continuación (mapa 4) la relación entre cupos disponibles en JMM y demanda real (expresada en las listas de espera) y la demanda potencial estimada en relación a la densidad poblacional de ese rango de edades

Mapa 4 – Matrícula de JMM, demanda real y potencial y población de niños. Fracción Censal 1 - Paraná.



Jardines Maternales Municipales en la zona noroeste de la ciudad de Paraná, Entre Ríos.

Por otra parte, relevamos que en la zona delimitada por la investigación, diez instituciones educativas atienden a niñe hasta los 5 años. Cinco de ellas, pertenecientes al Programa de Jardines Maternales de la municipalidad, cuatro jardines de gestión pública provincial y uno de gestión privada.

El déficit de la oferta de cuidados por parte del Estado es notable en la zona bajo estudio. Los registros del programa municipal cuentan con una la lista de espera de 86 niños, sobre una matrícula de 300.

Si comparamos la matrícula total de 646 menores de hasta 5 años (contabilizando jardines municipales, privados y provinciales en toda la ciudad) con la población estimada de acuerdo a la información del INDEC (censo 2010) de 1968 niños en ese tramo de edad, podemos observar que sólo el 32,8% de ellos recibe regularmente algún tipo de cuidado fuera del ámbito familiar.

Otros aspectos importantes son el alcance y la disponibilidad horaria de estos servicios. Los cinco jardines municipales reciben a niños desde que se convierten en deambuladores, quedando excluidos los bebés. Tres de ellos cuentan con jornada simple y dos con doble turno (JMM Evita y Patito Sirirí).

En cuanto a la presencia de organizaciones sociales que brindan distintos servicios de cuidados, identificamos diversas ofertas en función del tipo de organización, objetivos, población destinataria, cobertura y servicios.

Las organizaciones comunitarias presentes en la zona, en relación a las prácticas de cuidado, tal como plantea Zibechi (2013), nuclean diversos tipos de organizaciones con diferentes orígenes, modalidades, perspectivas. Esta heterogeneidad también se aprecia en el grado de institucionalización, presupuestos e infraestructura. Algunas cuentan con escasos recursos económicos y mínimo personal, otras cuentan con proyectos educativos robustos y con profesionales encargadas de llevar a cabo las tareas de cuidado. La autora, además, afirman que no se conoce demasiado sobre sus formas de organización, integrantes y modalidades.

Coincidimos con Pautassi y Zibecchi (2013) en cuanto al planteo de que este tipo de organizaciones se encuentran en lugares donde residen familias de bajos recursos, donde el Estado ofrece poca o ninguna política de cuidados hacia la primera infancia. Otra de las características que pudimos observar y que las autoras plantean, es la presencia de la división sexual del trabajo en los roles y funciones de los integrantes de las organizaciones.

En nuestro contexto de estudio, esta oferta está constituida por diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG's), organizaciones comunitarias y voluntariado, compuestas mayoritariamente por mujeres. Dentro de las organizaciones comunitarias, identificamos las copas de leche sostenidas por vecinales, y las ONGs Suma de Voluntades; Paranin (de la red CONIN) y Asociación Civil Ciudadanía y Trabajo.

Podemos decir que, salvo las comisiones vecinales, el resto de las organizaciones nombradas están coordinadas por mujeres que no residen en la comunidad de la organización; este es un elemento a tener en cuenta a la hora de analizar la participación de la comunidad y particularmente de las mujeres de los barrios en dichas organizaciones.

El contexto de pobreza y vulneraciones de los derechos humanos en donde se encuentran estas organizaciones es una constante en sus relatos, y el motor de su existencia. Se reconoce la pobreza, el hacinamiento, la ausencia estatal ante problemáticas como falta de cloacas e inundaciones, la violencia social y familiar,

el abuso sexual de niñas, la falta de viviendas dignas, el restringido acceso a la salud y a la educación, en particular falta de jardines maternos e infantiles para la población existente.

En general, estas organizaciones brindan una oferta de cuidados acotada, puntual, de corte asistencial que no resultan alternativas integradas, hablando, en términos de cobertura de tiempos de cuidado de niñas y de ampliación de oportunidades para el trabajo formal o remunerado fuera de la casa de las madres, principalmente.

El cuidado en la voz de referentes de las organizaciones

Respecto al concepto de cuidados, no hay una sola manera de comprenderlo. Es una noción que abre a diferentes posibilidades de enunciación. A su vez, es y ha sido analizado desde diferentes perspectivas y vertientes teóricas. Así puede ser estudiado como parte de un sistema de protección integral de derechos, como trabajo reproductivo, productivo, remunerado o no remunerado; y desde una perspectiva de género o feminista.

Sin lugar a dudas, el acto de cuidar es soporte de la vida. Lo que es necesario poner en tensión, justamente, son las prácticas cotidianas de cuidado, en las cuales se cristalizan perspectivas dicotómicas que atribuyen por ejemplo a “lo femenino” la capacidad de cuidar. Y con ello, las mujeres como protagonistas exclusivas, gestoras y sostenedoras del cuidado y de la vida; y los varones sólo en un lugar de proveedores, incapaces o, en todo caso, distanciados de la potencialidad de dar cuidados. O bien, la idea del cuidado como necesariamente altruista y amoroso.

En una apretada síntesis analítica, podemos ver de qué manera las prácticas de cuidado a niñas se construyen de múltiples modos, que interpelan o no, los valores naturalizados para tales prácticas.

Decimos que, en términos generales, el cuidado refiere a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse y vivir en un hábitat propicio (Batthyany, 2004). El cuidado es un trabajo como todos, que implica tiempo y conocimientos. Los cuidados que se brindan en el marco de la familia, que se presentan con un carácter a la vez obligatorio y desinteresado, le otorga una dimensión moral y emocional. Fuera del marco familiar, el trabajo de cuidado está marcado por la relación de servicio y de preocupación por los otros (Aguirre, 2007).

En las entrevistas realizadas a maestras y profesores que trabajan en JMM en diferentes barrios de Paraná, el concepto de cuidado está vinculado a brindar seguridad, límites, atención, protección, acompañamiento, crianza, educación,

cariño, amor, bienestar, contención, seguridad, amparo, responsabilidad, abrigo, escucha, afecto, higiene.

Muchos de estos atributos se consideran como pertinentes a las familias, pero también lo vinculan a su función educativa, desempeñada en el contacto con los niños. Observamos entonces que existe una frontera difusa entre cuidados y educación, donde se superponen acciones y también fines, valoraciones.

Se enuncian sentimientos, emociones al hablar de cuidados, no es sólo una actividad razonada, pensada. Por esto, tomando las palabras de Izquierdo (2003), decimos que el mismo se encuentra en la encrucijada de la razón y la emoción, se trata de una actividad racional originada por un estado emocional. Para la autora, esta conciencia es el requisito previo a crear unas condiciones de relación plenamente sociales.

Esta idea del cuidado y la dimensión social de los vínculos humanos no procede de la reflexión ni obedece al cálculo, sino se corresponde a un estado emocional de querer y desear lo mejor para el otro.

En las entrevistas realizadas se pueden observar diferentes niveles de preocupación por los otros (niños, familias). En general, se busca comprender las diferentes situaciones y problemáticas por las que atraviesan; y colaborar en la tarea de cuidados y dignificación de la población. Si bien se hace difícil la comunicación más cercana con los adultos de las familias, hay un interés por buscar que los niños alcancen derechos humanos elementales como la alimentación y la educación para su desarrollo.

Dice la responsable de la Organización Civil TyC: “a nosotros, además de ampararnos en las legislaciones vigentes y demás, nos parece que hay que reforzar y acompañar a las familias en ese rol del cuidado. Desde una perspectiva de derechos y evocando la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, agrega: “nosotros trabajamos mucho desde la perspectiva de derecho y los derechos del niño, privilegiando el juego y la educación. Ahora ni de la Convención ni de la 26.061 aparece el cuidado como un derecho, como una categoría que uno puede decir, bueno la puedo exigir además (...) porque bueno si está en la Convención; y si está en la Constitución y demás hay un garante de esto, para decir bueno, tienen que responder a esto. Entonces, en realidad, como categoría cuidados, nosotros no sé si lo trabajamos así o si hablamos de cuidado”.

El trabajo de cuidados para esta organización no se restringe a las expresiones más básicas, como es el alimento, el abrigo y la contención, sino que, por el contrario, se manifiesta la importancia y urgencia de brindar un servicio integral que aborde las necesidades psicológicas, intelectuales, afectivas, lúdicas y didácticas,

Les referentes de las organizaciones comunitarias coinciden en señalar que la violencia está vinculada a vivir situaciones de abandono y pobreza desde las propias políticas sociales estatales, que a su vez generan una reproducción de la misma en las propias familias.

María, una vecinalista, afirma que “las familias tienen muchas necesidades básicas, porque no tienen para comer, porque tienen que salir a buscar, porque tienen que ir a trabajar unas horas para poder darle de comer a sus hijos”.

Por otra parte, el resultado de las entrevistas enfatiza la ausencia de los adultos en las tareas de cuidado cotidiano de los niños. Nos preguntamos ¿qué ocurre con estos adultos en relación al cuidado? No es nuestro interés realizar lecturas estigmatizantes, sesgadas ni moralistas sobre esta realidad que nos deja perplejas; y que resulta reiterada en las expresiones de los entrevistados, sólo que agrega nuevos ingredientes en la tarea de explorar desde una mirada investigativa.

Observamos, además, que las problemáticas adquieren un carácter estructural que supera las intervenciones de las instituciones territoriales que suman un esfuerzo cotidiano y comprometido, vinculado al trabajo voluntario que, a su vez, mayoritariamente, es realizado por mujeres. “Somos tres en la vecinal. O sea, nosotros trabajamos con los chicos, buscamos ver cómo poder ingresarlos, incluirlos en la escuela, ¿viste? Aquí la gente se acerca a pedir ayuda, porque hay necesidades que manifiestan los padres”, asegura María.

El contexto social atenta contra la posibilidad de alcanzar los derechos de las infancias y adolescencias, se enuncian situaciones de carencias profundas tanto materiales como simbólicas.

¿Quiénes cuidan?

En el trabajo de sistematización de la información con el material proveniente de las entrevistas, el tema de quiénes cuidan aparece como relevante y se constituye, en parte, en foco de esta investigación el indagar cómo esta tarea es asumida y por quiénes.

El cuidado se asocia en primer término como una responsabilidad familiar, aun en aquellas instituciones dedicadas a esta tarea.

Si bien el cuidado está vinculado con el trabajo realizado mayoritariamente por las mujeres, se expresa con insistencia desde los entrevistados que son los propios niños y adolescentes quienes muchas veces asumen el papel de cuidadores de sus

hermanos, hermanas o parientes. Una de las referentes también incorpora en esta tarea a otros parientes como tíos, tías, abuelos.

Dice Griselda, responsable de una ONG, que “otro fenómeno que existe en la zona es la cantidad de niñitas más grandes que cuidan a sus hermanitos más pequeños”. Las maestras jardineras de los JMM sostienen que “son los hermanos los que cuidan. Eso ya está establecido. Los niños que llevan a sus hermanos a la escuela pueden ser varones o mujeres, pero cuando deben cuidar adentro de la casa, en su mayoría son niñas”.

El Coordinador del Centro Comunitario, también afirma que “generalmente, si los dejan es a cargo de hijos mayores o de los otros padres. O en sus efectos, en familiares directos, como puede ser un hermano o una madre”. La trabajadora social del centro de salud encuentra que el cuidado por parte de los hermanos es una estrategia para que los padres, fundamentalmente las madres, puedan desempeñarse en otras funciones como ser trabajar o ser parte de un plan estatal: “Y bueno, todo va dependiendo de esa situación. Entonces la estrategia por ahí es recurrir o al familiar o al vecino o a la hija más grande. Siempre hablamos de esto, del cuidado de las hijas más grandes sobre sus hermanitos, o sobrinos como ya te digo, más chicos. Sí, siempre atribuido a la mujer”.

Es frente a esta realidad que, en una de las organizaciones del barrio, sostienen que al ser tan pequeños los cuidadores, se intenta cubrir las necesidades alimentarias de ambos. “Van los dos. Nuestras actividades están destinadas a los más pequeñitos, pero también hay niñitas que acompañan a sus hermanitos que los llevan, los traen, están ahí. Que también ahí meriendan con nosotros”, comentó el responsable de una ONG.

Se plantea que hay mujeres adolescentes que dejan la escuela porque tienen que cuidar a sus hermanos. Esto implica una vulneración de los derechos de las niñas y adolescentes a la educación, ante la inexistencia de instituciones de cuidado; y el no advertir tempranamente estas situaciones desde el propio Estado. Las desigualdades van a marcar tempranamente la vida de estos sujetos, limitándoles en sus posibilidades de desarrollo como seres humanos. Estas niñas, que están aportando a la tarea de crianza y cuidado, deberían ser consideradas en el diseño de las políticas públicas. Vale señalar aquí lo que mencionaba una directora de escuela secundaria de la zona, a propósito del estudio sobre la Asignación Universal por Hijo e Hija (AUH): “siempre hay una matrícula que se va perdiendo, siempre tenés unos 25 o 30 chicos que dejan, porque trabajan o porque tienen que cuidar al hermanito; o porque tienen que cuidar la casa”. Son las niñas y adolescentes las que relevan a las madres, abuelas u otras mujeres adultas en el trabajo doméstico; y en las tareas de cuidados cuando estas salen al mercado laboral extra doméstico.

En el centro de salud se observa a niñas asumir ciertas tareas vinculadas a la organización de la atención en salud y el cuidado. “Los que vienen a sacar los turnos al centro de salud son mayoritariamente niños, varones o nenas. De 14, 15 años. Que van a traer a los más chiquitos cuando los papás no pueden traerlos. Sí, varones y mujeres, pero más mujeres que varones. Y si no es el hermanito, es el sobrinito. Porque tal vez su hermana mayor ya tiene un nene, entonces si no trae a su hermanito, trae a su sobrinito”, contó una persona a cargo de trabajo social en el centro de salud.

Esto constituye un facilitador para que las madres puedan continuar con sus tareas habituales, que exige una organización previa familiar. Si bien la responsabilidad última de organización de las actividades de cuidado corresponde a las madres, las niñas contribuyen a la reproducción cotidiana de la vida doméstica.

Podemos afirmar que hay una permanencia del esquema tradicional de que las tareas de cuidado son típicamente femeninas; y se les ha asignado a las mujeres esta responsabilidad, incluso cuando quienes la realizan se encuentran en edades cortas, como es la niñez y la adolescencia, trabajo que históricamente se ha invisibilizado. Si bien no se sabe con exactitud la participación de las niñas en las tareas de cuidados - al ser de puertas adentro, poco valorada y subordinada a un poder familiar-, para las ciencias sociales resulta ser un tema pendiente a ser investigado.

En esa invisibilización se encuentra la justificación de la naturaleza femenina vinculada con características tales como la emotividad, la dependencia, el amor a los otros y el altruismo, con lo que las actividades domésticas y de cuidado se asumen como inherentes a las mujeres, designándoles la responsabilidad social de dar soporte a las demandas del capitalismo que requieren la presencia de varones en el mercado de trabajo.

Reflexiones finales

El análisis vertido aquí permite afirmar que, en la zona de nuestra investigación, persiste una debilidad y fragilidad en las políticas tendientes a garantizar los cuidados en la infancia. La vulneración está vinculada a NBI que determinan diferentes dimensiones de violencia estructural en forma cotidiana. Las condiciones de pobreza estructural se vinculan con la falta de trabajo, de ingresos para sostener la alimentación y educación de niñas, estableciendo diferentes órdenes de prioridades en las prácticas de cuidado.

Señalamos la insuficiencia de la oferta de la política estatal en el tema de cuidados, la limitada cobertura del servicio educativo en el nivel inicial, así como el avance de las prestaciones en esta franja etaria del sector privado en edades más tempranas, profundizando la brecha entre sectores socioeconómicos. La oferta de cuidados es desigual en términos de clase social y de lugar de residencia, y también hay una estratificación de acceso y de calidades.

Esta tendencia observada en Paraná se replica en otras regiones del país. Tal como señalan Faur y Pereyra (2018), el 80% de los niños menores de 4 años permanecen la mayor parte del día (entre lunes y viernes) con sus madres. Sólo el 5% permanece con sus padres y poco más del 5% con familiares que no conviven con ellos (por ejemplo, las abuelas). Y que esta tendencia se mantiene con leves variaciones al analizarlas según el nivel socioeconómico del hogar.

La insuficiencia de políticas públicas traslada a las familias, y a las mujeres principalmente, los costes del cuidado. El cuidado de niños de edades menores a la de la escolaridad obligatoria, constituye un problema acuciante para las familias, aun no incorporado en la agenda de las políticas públicas en nuestro país. Se hace evidente e innegable como desigualdades de género se entrecruzan y potencian con las de clase.

El tiempo destinado al cuidado de los niños más pequeños es uno de los elementos de mayor incidencia en las posibilidades de trabajo de las madres con hijos. Es sabido que la decisión de las madres de ingresar o permanecer en el mercado de trabajo y de cuidar el desarrollo de su carrera laboral se relaciona con la existencia de redes familiares y con la posibilidad de acceso a servicios de cuidado.

Seguimos a Esquivel (2011) y afirmamos que “parece más interesante ampliar la cobertura de jardines de infantes y guarderías (y sostener el acceso a los restantes niveles educativos), con el doble propósito de mejorar las posibilidades de trabajo de las madres y brindar oportunidades educativas a los niños y niñas”. En definitiva, la promoción del debate acerca de los cuidados excede el ámbito educativo; y para llegar a considerarlo un tema relevante público, requiere algunas consideraciones y reflexiones.

La complejidad del tema está anclada en la multiplicidad de actores, instituciones y sectores que participan en el proceso de cuidado. Se trata de diversos sectores de las políticas públicas (políticas de bienestar, educación, salud, etc.), de los servicios ofrecidos en el mercado, de todas las tareas domésticas visibles e invisibles, de la contribución de tareas realizadas a través de organizaciones sociales diversas, entre las cuales se cuentan -aunque no exclusivamente- las familias. Es decir que este tema requiere ser abordado desde una perspectiva intersectorial e interseccional.

Las políticas públicas pensadas desde el derecho al cuidado implican cambios que deben apuntar a la transformación de la división sexual del trabajo familiar. Cuestionar las pautas familiaristas y maternalistas de las intervenciones institucionales y normativas vigentes, requiere de un esfuerzo de múltiples sectores, enfoques integrales y de coordinación entre políticas públicas (educación, salud, programas de transferencias, empleo y seguridad social, etc.) con la participación de los movimientos feministas.

La visibilización de la organización social desde una mirada intersectorial e interseccional de los cuidados resulta una tarea impostergable. En este sentido, consideramos que la implementación de la mesa interministerial de cuidados constituye un enorme avance. Asimismo, los aportes que realizamos a través de este estudio focal, contribuyen desde lo teórico y metodológico en tanto ha permitido construir nueva información a partir de los datos secundarios accesibles.

Tal como refiere Faur (2009, citada en Esquivel, Faur y Jelin, 2012), “un análisis sistemático de las políticas sociales sobre cuidado (tomando en cuenta también las distintas escalas de la acción estatal) requiere explorar la complejidad de la configuración de la oferta pública en un contexto nacional específico, signado por continuidades, cambios y especialmente en el caso argentino, una aguda fragmentación y heterogeneidad, así como también sus vínculos con otras instituciones fundamentales para el bienestar social como las familias, los mercados y la comunidad”.

Las desigualdades son manifestaciones del andamiaje de nuestro sistema socioeconómico capitalista, que se sostiene en opresiones de clase, de género y raciales, sobre las que se consolidan posiciones de poder de unos grupos sociales por sobre otros. Preguntarnos entonces por los cuidados, por su producción, su distribución y su articulación en diversas políticas públicas, no es separable de la pregunta por la producción y distribución de la riqueza, y por las políticas públicas que en cada país pueden acompañar, o no, tales acciones. Y por los cánones normalizadores que organizan nuestra vida en común

En la cuestión de los cuidados, lo que observamos además es que hay una distribución de responsabilidades sesgada, desvirtuada, por razones de género, clase, capacidades, etnia.

Para poder analizar esto, el enfoque interseccional ofrece posibilidades analíticas -epistémicas y éticas- de gran relevancia para avanzar en una mirada integral de las políticas de cuidado, considerando la opresión como una expresión de la interdependencia y superposición de categorías de discriminación y subalternidad.

Bibliografía

Aguirre, R. *Familias como proveedoras de servicios de cuidado* (documento preparado para los debates on line). Universidad de la Republica. Montevideo, Uruguay, 2007.

Batthyany, K. *Trabajo y cuidado infantil. Un desafío exclusivamente femenino?* Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional – Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR-OIT). Montevideo, Uruguay, 2004.

Esquivel, V. *La Economía del cuidado: un recorrido conceptual*, en Sanchís, N. (comp.): *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. Red de Género y Comercio. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Esquivel, V., Faur, E. y Jelín, E. *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Ediciones del IDES. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Izquierdo, M.J. *El cuidado de los individuos y de los grupos. Quién se cuida*. Congress Catalá de Salut Mental. Barcelona, España, 2003.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. *Las fronteras del cuidado*. Biblos. Buenos Aires, Argentina, 2013.

Zibecchi, C. *Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras*. Trabajo y Sociedad N° 20. Santiago del Estero, Argentina, 2013.

Faur, E. y Pereyra, F. *Gramáticas del cuidado*, en Piovani, J.I. y Salvia, A. (coords): *La Argentina en el siglo XXI*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina, 2018. Disponible en: <https://apdh.org.ar/sites/default/files/2020-09/16.%20Faur%20Pereyra%20Gram%C3%A1ticas%20del%20cuidado.pdf>

Fuentes Secundarias:

Dirección de Jardines Municipal de la ciudad de Paraná (Entre Ríos). Informe 2015.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Informe 2015.

INDEC. Datos del Censo Nacional 2010. Dirección de Estadística y Censo de la provincia de Entre Ríos. Censo Nacional 2010. <http://www.entrierios.gov.ar/dec/>

INDEC. Encuesta Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA-2005).

INDEC. Encuesta Permanente de Hogares (2º semestre de 2016).

INDEC. Encuesta de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (2013).

INDEC. Encuesta Permanente de Hogares (4to trimestre de 2016).

Municipalidad de Paraná. Provincia de Entre Ríos. Informe Elaboración de una metodología para el desarrollo de planes operativos sectoriales que contemplan la elaboración de metas, objetivos e indicadores cuantitativos y cualitativos a nivel municipal, en el marco de la Cooperación Técnica No Reembolsable AR-T1116 – Fortalecimiento de la Gestión por Resultados el Municipio de Paraná que forma parte del Componente 1 – Planificación Orientada a Resultados. Presentado en septiembre de 2015.

Autores

Mariana Álvarez Broz

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Ana Andrada

Especialista en Docencia Universitaria. Doctoranda en Estudios Sociales en América Latina por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora regular. Investigadora.

Gabriela Artazo

Licenciada en Trabajo Social. Doctora en Ciencias Políticas. Docente concursada de la cátedra Teoría, Espacios y Estrategias de Intervención de la Universidad Nacional de Córdoba.

María Elizabeth Asinari

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Maestranda en Trabajo Social con Mención en Intervención Social. Adscripta al Proyecto Intervención Social en el Campo Educativo: Ampliando Ciudadanía, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC.

Mariela Baladron

Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Industrias Culturales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Licenciada en Comunicación Social por la UBA. Directora académica de la Diplomatura Apropriación de tecnologías para la comunicación de organizaciones sociales, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la UBA / Ministerio de Desarrollo Social. Docente de las asignaturas Derecho a la Información y Políticas y Planificación de la Comunicación (FSOC-UBA). Investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), donde co-coordina el Grupo de Estudios Regulaciones de los Medios y las TIC. Integra el Grupo de Trabajo de Economía política de la información, la

comunicación y la cultura del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM). Participa de las Cumbres Latinoamericana y Argentina de Redes Comunitarias. Trabaja en la Dirección de Relaciones Institucionales del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

Nuria Caimmi

Profesora y Licenciada en Antropología. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil (CIC-CEREN). Perteneció a la Secretaría de Cooperativas y Proyectos de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). Este trabajo se enmarca en la investigación final de la Especialización en Políticas Sociales (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata) y del Doctorado de Antropología (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires). Sus líneas de investigación actuales se vinculan a la agroecología y la alimentación.

Nelson Dionel Cardozo

Licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración Pública por la UBA. Especialista en Educación por la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y candidato a doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente en la carrera de la Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la UBA; y de la licenciatura en Política Administración Pública en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Sus líneas de investigación son las políticas sociales comparadas y la reforma a la seguridad social en el Cono Sur, con publicaciones en revistas científicas nacionales e internacionales. Ha sido capacitador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y se desempeña como profesional en la Administración de la Seguridad Social (ANSES). Desde 2013 coordina el Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) junto con otros colegas de la región.

Carina Carmody

Licenciada en Trabajo Social. Magister en Trabajo Social. Docente investigadora de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FTS-UNER). Co-directora del Proyecto de Investigación Los cuidados en la agenda feminista argentina: Un estudio de las producciones feministas realizadas por la academia y el activismo argentino en los últimos años (2013-2018).

Lucía Cuattromo

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA).
Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO-2011).
Diplomada en Gestión Pública de la Economía Social y Popular (UNLA-MDS, 2019). Desde el 2003 se desempeña como docente de la carrera de Trabajo Social y Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Eva Fontdevila

Coordinadora del programa Ellas Hacen Universidad. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Jefa de Trabajos Prácticos, Teoría de la Comunicación I y Comunicación Radiofónica de la carrera de Ciencias de la Comunicación, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. Fundadora de Abrojos, Colectivo de Educación Popular y FM Raco 88.9 radio comunitaria.

María Gabriela González

Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Abogada por la Facultad de Derecho de la UNT. Diplomada en Control de Gestión de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora en trabajo social por la Universidad Nacional de Rosario e investigadora del Consejo de Investigaciones de la UNT (CIUNT). Se desempeñó como Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán (2007-2015) y como Directora de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social (2018-2019). Actualmente, se desempeña como capacitadora del Instituto Provincial para la Administración Pública. Es profesora adjunta a cargo de cátedra en la Licenciatura en Trabajo Social de la UNT; docente de la Diplomatura Virtual en Trabajo Infantil de la Universidad Nacional de Mar del Plata; y coordinadora del programa de extensión GESID.

Alejandra María Gordillo

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR). Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Magister en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Profesora Asociada Ordinaria de la Universidad Nacional de Chilecito (UNCh). Docente de la Maestría en Enseñanza en Escenarios Digitales de la Asociación Universidades Sur Andina. Directora del Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la UNCh. Investigadora. Autora de publicaciones relacionadas con el campo del análisis institucional y la comunicación-educación.

Luciana Gracia

Licenciada en Trabajo Social. Maestranda de la Maestría de Salud Mental de la Universidad de Entre Ríos. Docente e Investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinadora del Área de Intervención en situación de calle de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Rosario (2012-2018). De 2007 a 2012 fue Operadora de Calle del Equipo de Personas de Situación de Calle, donde había realizado prácticas pre-profesionales de 2005 a 2007. Autora de varios artículos sobre el tema.

Lucrecia Gringauz

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Lorena Guerriera

Licenciada en Trabajo Social. Docente investigadora de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FTS-UNER). Coordinadora de la Tecnicatura Universitaria en Cuidados de la UNER. Directora del Proyecto de Investigación Los cuidados en la agenda feminista argentina: Un estudio de las producciones feministas realizadas por la academia y el activismo argentino en los últimos años (2013-2018).

Matías Izaguirre

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Magalí Katz

Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Licenciada y profesora en Sociología por la FSOC-UBA.

Bárbara Mastronardi

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Camila Ojeda

Diseñadora Gráfica por el CENT 35. Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política por el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Directora Provincial de Abordaje en la Asistencia en el Ministerio de Desarrollo Humano de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur. Se

ha desempeñado en el ámbito público como Secretaria Interinstitucional de la Unidad de Ministros del Ministerio de Desarrollo Humano de Tierra del Fuego (2019-2021); y asesora en el bloque de comunicación del Concejo Deliberante de Río Grande (2018-2019).

Gisela Pichunman

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB). Diploma Superior y Programa de actualización en Investigación, Transferencia y Desarrollo por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Actualmente se desempeña como docente investigadora regular para las carreras de Ciencia Política, Sociología y Medios Audiovisuales en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Investiga temas relacionados al Estado, políticas públicas, capacidades estatales y evaluación. Coordina el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) en la ciudad de Río Grande, e integra el Comité de Evaluación y Seguimiento de la carrera de Ciencia Política de la UNTDF.

Paula Inés Quiroga

Licenciada en Ciencias Sociales. Profesora de Matemática y Construcción de la Ciudadanía en escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires. Becaria doctoral en Ciencias Sociales y Humanidades en UNQ. Investigadora en un proyecto de la UNQ. Ex becaria en Docencia e Investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ha participado de diversos congresos y de la escritura de capítulos de libros.

María Graciela Rodríguez

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Gimena Rojo

Maestranda en Intervención Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Licenciada y profesora en Sociología por la FSOC/UBA.

Yesica Roselli

Técnica colaboradora del programa Asistencia Técnica Progreso TDF del Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Estudiante avanzada de la carrera de Ciencia Política por el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional

de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Participó como tutora de la Diplomatura de Extensión en Género y Políticas Públicas de Gestión Territorial dictado por la UNTDF a través de la Secretaría de Extensión y Bienestar Universitario.

Diego Rossi

Profesor Adjunto de Políticas y Planificación de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC, UBA). Director de la Cátedra Libre Conectividad en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente en Trabajo Social Comunitario en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Maestrando en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Investigador en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (FSOC-UBA), donde co-coordina el Grupo de Estudios Regulaciones de los Medios y las TIC. Integra el Grupo de Trabajo de Economía política de la información, la comunicación y la cultura del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM). Asesor del bloque del Frente de Todos en la Cámara de Diputados de la Nación. Cumplió funciones en las municipalidades de San Fernando y Lanús; y en el gobierno de la provincia de Buenos Aires, siempre vinculado a la planificación, la economía y la comunicación pública.

Gabriela Rotondi

Doctora y Magister en Ciencias Sociales, con orientación en Políticas Sociales. Directora del Proyecto Intervención Social en el Campo Educativo: Ampliando Ciudadanía, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

María Macarena Sáenz Valenzuela

Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Políticas Sociales por la UBA. Licenciada y profesora en Sociología por la UBA. Becaria Interna Doctoral del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET).

Sebastián Settanni

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Guillermo Socolsky

Licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Auxiliar Docente Graduado, Práctica de Social con Grupos, Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT. En la actualidad, se desempeña como secretario de Estado de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos Sociales, del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

Silvia Tapia

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Florencia Paula Vallone

Licenciada y Profesora en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becaria en Docencia e Investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ. Forma parte del Laboratorio de Estudios Sociales y Culturales sobre Violencias Urbanas (LESyC). Sus temas de investigación giran en torno al análisis de prácticas de hostigamiento por parte de las Fuerzas de Seguridad hacia jóvenes del conurbano bonaerense. Ha participado de diversos congresos y de la escritura de capítulos de libros. Participa en la edición de la revista Cuestiones Criminales.

Cecilia Vázquez

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Mauro Vázquez

Profesional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Políticas Sociales

Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro

Con esta serie de libros, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación busca implementar nuevos puentes entre los ámbitos académicos y la gestión estatal de políticas públicas. Aunando saberes y experiencias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en la Argentina.

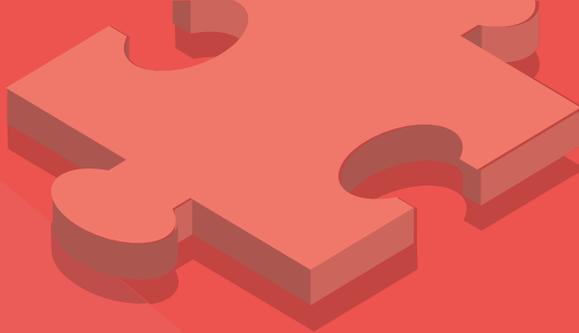
La colección abordará los desafíos que enfrenta la actual agenda de políticas sociales: cuidado, ingreso, economía social y solidaria, infancias, trabajo y producción, derechos, género, participación y organización comunitaria, comunicación. Un universo amplio y en constante expansión que requiere de análisis certeros y propuestas concretas, para llegar a una síntesis superadora que pueda plasmarse en la realidad.

Los libros de Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro pueden descargarse de manera libre y gratuita desde el sitio web argentina.gob.ar/desarrollosocial.

ISBN 978-987-1394-41-8



9 789871 394418



5

*primero
la gente*

7375



