



# Políticas Sociales

Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro

*primero  
la gente*

# 6

# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

Volumen 6



**PRESIDENTE DE LA NACIÓN**

Dr. Alberto Ángel Fernández

**VICEPRESIDENTA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**JEFE DE GABINETE DE MINISTROS**

Ing. Agustín Rossi

**MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL**

CPN. Victoria Tolosa Paz

**TITULAR DE LA UNIDAD GABINETE DE ASESORES**

Sr. Marcelo Javier García

**SECRETARIO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

Sr. Javier Francisco Caruso

**SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

Lic. Laura Valeria Alonso

**SECRETARIO DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL**

Sr. Leonardo Sebastián Moyano

**SECRETARIA DE ABORDAJE INTEGRAL**

Sra. Micaela Ferraro

**SECRETARIO DE ECONOMÍA SOCIAL**

Sr. Emilio Ángel Pérsico

**SECRETARIO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

Dr. Gabriel Lerner

**SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA**

Sra. Ramona Fernanda Miño



Ministerio de  
Desarrollo Social  
Argentina

**primero  
la gente**

Díaz, Cristina

Políticas sociales : estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro / Cristina Díaz; compilación de Washington Uranga ... [et al.]. - 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2023.

Libro digital, PDF - (Políticas Sociales; 6)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1394-48-7

1. Política Social. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. I. Uranga, Washington, comp. II. Título.

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, marzo de 2023.

Dirección General de Comunicación Institucional.

Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación.

Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro Vol. 6  
Buenos Aires, marzo de 2023.

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

<b>Prólogo</b> <b>Victoria Tolosa Paz</b>	<b>7</b>
<b>Las tramas de resignificación de las políticas sociales</b> <b>Lucía Kaplan y Nestor Taborda</b>	<b>9</b>
<b>Políticas públicas en la emergencia sanitaria y territorios interculturales</b> <b>Noelia Navarrete</b>	<b>16</b>
<b>Políticas de inclusión social para la agricultura familiar: los aportes del programa Sembrar Soberanía Alimentaria en la provincia de Entre Ríos</b> <b>Rafaela C. Gandino y Marina A. Salzman</b>	<b>30</b>
<b>Aportes de la configuración local a las políticas de formación y empleo</b> <b>Lucía D'Angelo y Noelia Giampaolletti</b>	<b>38</b>
<b>Trabajo y asistencia Social: la urgencia de interferir un pensamiento binario</b> <b>Melisa Campana Alabarce, María Eugenia Hermida y Mariana Servio</b>	<b>46</b>
<b>Creatividad política de los grupos subalternos y desafíos del trabajo</b> <b>Virginia Manzano y Paula Isacovich</b>	<b>56</b>
<b>Políticas sociales y trabajo en los albores del siglo XXI: preguntas y desafíos para la República Argentina</b> <b>Eliana Lijterman y Martín Hornes</b>	<b>65</b>
<b>Cuidados, trabajo y bienestar en mujeres del conurbano bonaerense: los Centros Holísticos como espacios de contención</b> <b>Agustina Gracia</b>	<b>74</b>

<b>Emprendedoras y emprendedores: ¿nuevos sujetos laborales ampliados?</b> <b>Nicolás Dzembrowski</b>	<b>84</b>
<b>Dispositivos para niñez en situación de calle: profesionalización del cuidado comunitario</b> <b>María Bargo</b>	<b>91</b>
<b>Programas socio productivos y dependencia ocupacional</b> <b>Diego Alvarez Newman</b>	<b>100</b>
<b>El espacio público como instrumento integrador del sistema urbano: el caso de Puerto Norte en Rosario</b> <b>Claudia Rosenstein</b>	<b>112</b>
<b>La integración física y social del sector informal urbano como condición de ciudadanía</b> <b>Claudia Rosenstein</b>	<b>122</b>
<b>Diagnósticos participativos para una gestión local equitativa y sostenible: experiencias en municipios de la región sudeste de la provincia de Córdoba</b> <b>Javier Yáñez y Carolina Nieves</b>	<b>139</b>
<b>Notas sobre las juventudes rurales para pensar las políticas sociales</b> <b>Carla Daniela Rosales</b>	<b>149</b>
<b>Una aproximación sobre la gestión de políticas en pandemia</b> <b>Alejandra Vidal y Martina Calfú</b>	<b>159</b>
<b>Autores</b>	<b>175</b>

# Prólogo

**Victoria Tolosa Paz**

Ministra de Desarrollo Social

Quienes estamos al frente de la gestión de políticas sociales enfrentamos permanentes desafíos que emergen de la vida cotidiana de nuestro pueblo. Queremos atender de manera simultánea a las cuestiones prácticas y operativas, pero sin perder de vista nuevos horizontes conceptuales y con la mirada puesta en la vigencia integral de derechos de nuestras comunidades, de nuestro pueblo.

Todos los interrogantes que atraviesan la gestión se constituyen en urgencias para quienes tenemos la responsabilidad de gestionar. Pero todas las respuestas que se ensayan tienen que estar fundadas en información certera y en el criterioso discernimiento que nos ofrece la investigación.

Por ese motivo consideramos altamente valioso el aporte que investigadoras, investigadores, académicas y académicos de las ciencias sociales hacen a las y los responsables políticos de la gestión.

Promovemos y respaldamos el diálogo permanente y siempre fructífero entre la ciencia y la política. Es un encuentro virtuoso que permite el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de las políticas sociales con la finalidad de realizar aportes para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Gestión de gobierno e investigación académica son dos caras de la misma moneda. Necesitan caminar juntas para el mutuo fortalecimiento. Es una tarea que demanda también acoger la diversidad de miradas, la revisión de lo hecho y la construcción de propuestas de futuro como parte inescindible de la misma tarea, para que ésta sea fructífera y redunde en acciones transformadoras. El diálogo desde la diversidad, además de enriquecedor, es una señal de madurez en la construcción colectiva de toda sociedad.

Se trata de investigar, analizar y gestionar para garantizar y ampliar derechos.

Es poner en foco las ricas y diversas contribuciones que se realizan desde la universidad a la construcción de agenda de las políticas públicas, de rescatar y visibilizar las opiniones de especialistas que transitan nuestras casas de altos estudios. Es también sumar el respaldo institucional de nuestras universidades para enriquecer la tarea de pensar y diseñar políticas y sobre la manera de implementarlas.

De eso se trata esta colección que el Ministerio de Desarrollo Social ha denominado "Políticas sociales. Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro", cuyo sexto libro estamos presentando en esta oportunidad. Este y todos los textos que precedieron en la serie expresan la alianza indispensable entre el mundo de la política y de la gestión de gobierno, con investigadores e investigadoras, en particular de nuestras universidades públicas.



# Las tramas territoriales de resignificación de las políticas sociales

**Lucía Kaplan**  
**Nestor Taborda**  
Universidad Nacional de Rosario

## Introducción

Este trabajo se basa en una investigación en curso con jóvenes que participan en unidades productivas de la ciudad de Rosario y la región<sup>1</sup>.

El objetivo es reconstruir, a partir del análisis de los relatos de las personas entrevistadas, las formas de percibir las transferencias monetarias que provienen del programa Potenciar Trabajo en el marco de la construcción social de sus trayectorias laborales, en una coyuntura muy particular tal como fue la pandemia por COVID-19 y el tránsito a la post-pandemia.

El punto de partida se basa en la sospecha de que en los países de la región ha prevalecido un modo general y muy difundido de pensar la articulación de políticas públicas a partir de una lógica de interrelación vertical entre el Estado y la sociedad (Madoery, 2020). En este sentido, la mirada sobre el *territorio* abre un campo de indagación sobre las apropiaciones cotidianas que se dan en los espacios de trabajo y nos permiten constatar que, más allá de los objetivos fijados por la política, existe un proceso de resignificación de los horizontes de la misma que se traduce en dos ejes. El primero hace referencia a la materialidad de la política social, es decir a los “usos” que hacen las personas de las transferencias monetarias, dando lugar a un proceso de apropiación colectiva de los ingresos provenientes del trabajo. El segundo eje se

---

<sup>1</sup> Las entrevistas se realizaron en el marco del Proyecto PISAC COVID 19 00014 “Heterogeneidad Estructural y Desigualdades Sociales - HEDeS, financiado por la Agencia I + d + i, PISAC y CONICET Argentina” desarrollado entre febrero de 2021 y marzo de 2022.

inscribe en una dimensión sobre la cual ni el Estado ni el mercado logran articular respuestas. Nos referimos a la ausencia de un sistema de derechos y garantías sobre quienes se desempeñan laboralmente en el marco de la economía popular. En esta dirección, las entrevistas realizadas nos permiten constatar, de manera muy incipiente, que las y los jóvenes han logrado trazar en sus espacios laborales mecanismos que pretenden superar ese vacío. Por otra parte, también han avanzado en la discusión sobre esquemas de organización del trabajo que permite a sus integrantes -en su mayoría, mujeres o identidades feminizadas- conciliar las actividades laborales con el cuidado de personas dependientes, de una manera novedosa y menos expulsiva.

Dos conceptos resultan claves para la comprensión: el de *construcción social de las ocupaciones* y el de *territorio*, como nociones que nos permiten correr el eje de las dicotomías formalidad/informalidad, asalariado/no asalariado, y conducen a reconocer lo que no está institucionalizado y, sin embargo, está territorializado.

De las diecisiete personas que fueron entrevistadas en el marco de la investigación en curso, se pudo constatar que doce de ellas participan del Programa Potenciar Trabajo, es decir que dentro del universo de estudio existe una preeminencia en el acceso a este programa frente a otros de carácter provincial o municipal.

## La política en sentido vertical

El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”<sup>2</sup> ofrece una prestación económica individual que recupera el nombre de salario social complementario como contraprestación a la participación de las personas en alguna de las cuatro líneas del programa: proyectos socioproductivos, proyectos sociolaborales, proyectos sociocomunitarios y terminalidad educativa. El programa aglutina a quienes eran titulares de Hacemos Futuro, Proyectos Productivos Comunitarios y del Salario Social Complementario.

La fragilidad del contexto social en que surge esta política permite comprender sus alcances. La crisis sociosanitaria, producto de la pandemia por COVID-19, profundizó las desigualdades existentes y agudizó el impacto diferencial que tienen los procesos recesivos sobre las posibilidades de las y los jóvenes y otros grupos sociales para acceder a un empleo registrado.

Para febrero de 2022, el universo de inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) alcanzaba a

2 Creado el 18 marzo de 2020 por resolución RESOL-2020-121-APN-MDS, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

3.225.268 personas, de las cuales el 64,3% son jóvenes de entre 18 y 33 años y un 57% del total son mujeres. Similar tendencia se visualiza en las y los titulares de Potenciar Trabajo, ya que según los registros de finales de 2021 existen en total 1.271.215 titulares que, desagregados por rango etario, indican que el 41,6% (529.430) son jóvenes de entre 18 y 29 años de edad.

La sobrerrepresentación que expresan los datos advierte que la economía popular se encuentra feminizada e integrada, en mayor medida, por personas jóvenes que han sido expulsadas del mercado de trabajo o incorporadas de manera muy precaria.

A cada forma de la política social subyace una manera de entender el trabajo (Danani, 2017), y lo peculiar del proceso político que comienza a finales de 2019 es que se esfuerza por articular una forma de regulación de lo social que integra dos componentes. Por un lado, recupera lo sustancial de las políticas sociales del ciclo kirchnerista (2003- 2015) basadas en la centralidad del trabajo como mecanismo de integración social y, por otra parte, evoca la Ley 27.345 de Emergencia Social y la disputa en torno a las transferencias de ingreso como el derecho de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular de participar de manera legítima “de una vasta riqueza nacional producida colectivamente, de la que han sido privados mediante procesos históricos de despojo” (Fernández Álvarez, 2018).

Toda política social representa un intento por corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de recursos y, al mismo tiempo, resulta una intervención moldeadora y moduladora de la propia desigualdad (Adelantado, 1988). Entonces, la pregunta es cómo superar esta visión compensatoria para avanzar hacia un esquema de articulación de lo social, donde la centralidad del trabajo no sólo asegure una forma de ingreso, sino también los derechos materiales y simbólicos que se asocian a “tener un trabajo”. Un posible camino para encontrar respuestas está en comprender cómo se articulan las estrategias colectivas en la *construcción social de las ocupaciones*, y las tramas territoriales para transformar arreglos institucionales generadores de desigualdades en formas de reproducción de la vida cuyo eje es lo comunitario.

## El territorio como trama comunitaria superadora de desigualdades

El concepto de *construcción social de las ocupaciones* (de la Garza Toledo, 2009), propone entender al trabajo en la actualidad de manera ampliada, que “puede implicar al no asalariado y a más de dos en el encuentro entre ‘oferta’ y ‘demanda’, bajo una óptica de actores; es decir, que la ocupación es resultado de estructuras, procesos de dar sentido e interacciones entre varios agentes, sean

estos asalariados o no". Se trata de asumir que existen situaciones de lo laboral que se construyen por fuera de marcos clásicos y que, sin embargo, demandan ser reconocidos plenamente como sujetos de derechos. Abordar las realidades laborales desde esta perspectiva evita el falso debate sobre "la continuidad del plan al trabajo" que está sustentado en la comprensión de que el mercado de trabajo en fases de recuperación absorberá a la población desocupada y el Estado, por su parte mediante políticas de transferencia a la demanda o el impulso de programas de formación y capacitación, complementará aquello que el mercado no esté en condiciones de afrontar.

Pensar desde la noción *construcción social de la ocupación* puede tener efecto en tanto da cuenta de interacciones que contienen, pero exceden la dinámica del mercado. Ya no se trata de limitar al trabajo a una relación de oferta y demanda, sino de visualizar y comprender las interacciones de los actores, cargadas de construcciones de sentido que determinan las trayectorias laborales, identidades y proyectos de vida.

La categoría de *territorio* da anclaje a la de *construcción social de la ocupación* por cuanto el *territorio*, entendido en sí mismo como construcción social -expresión de multiplicidad y complejidad-, es a la vez factor constitutivo inescindible de los trayectos laborales de las personas, así como de las redes comunitarias y las pujas de intereses que dan sentido a formas divergentes (para el mercado) de interpretar subjetivamente al trabajo.

Muchas de las personas entrevistadas comparten una experiencia común, haber transitado por diferentes circunstancias de trabajo asalariado y sentir que, si bien las retribuciones económicas en algunos casos eran mayores, las lógicas que subyacen a los espacios asociativos involucran algo más que el uso de la fuerza de trabajo, e implican la capacidad de decidir colectivamente sobre la forma y la organización de las tareas que desarrollan.

Para los fines de este trabajo nos interesa situarnos en la construcción de estrategias tendientes a avanzar sobre el vacío que produce la intervención estatal y del mercado, se trata de recuperar tres tipos de prácticas sobre las cuales las y los jóvenes han logrado articular una lógica de derechos sobre su propio trabajo.

En primer lugar, los criterios de apropiación y distribución de los ingresos provenientes del trabajo. La investigación en campo nos permitió constatar que en los espacios asociativos la creación de "cajas" o "fondos" de ingresos comunes resulta una práctica usual para quienes trabajan en las unidades productivas. Estos fondos se componen de las retribuciones provenientes de la venta de productos

o servicios, como así también de las transferencias monetarias que derivan, principalmente, del Programa Potenciar Trabajo.

Esta estrategia resultó fundamental en el contexto de disminución de los ingresos como consecuencia del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), y es importante subrayar que, durante este período, el Potenciar Trabajo era una política incipiente cuya implementación se realizó de forma paulatina y no logró alcanzar, aún en la actualidad, al universo completo de personas que desarrollan su trabajo en el marco de la economía popular.

Ante esta limitación de la política y de los ingresos, las y los titulares del programa han decidido avanzar en un esquema de colectivización del salario social complementario. Lo novedoso de esta estrategia es la tensión que se produce entre la lógica de transferencia monetaria individual y la lógica de apropiación colectiva que se recrea en los espacios de trabajo. Lo que subyace a estas prácticas es la convicción de que la política debe alcanzar por igual a quienes integran las unidades productivas, pero también aparece una mirada sobre el propio trabajo donde la realización de la actividad individual no se concibe de manera aislada o escindida, sino que para las personas entrevistadas, su trabajo es parte de un proyecto colectivo que adquiere sentido y vitalidad tanto en la transmisión y construcción de saberes vinculados al trabajo, como en las decisiones y las formas de control del proceso productivo que se implementan.

Obviamente, estos procesos generan innumerables rispideces, y las formas de abordar la conflictividad inherente a todo ámbito laboral se administra estableciendo reglas claras con respecto a los días y horarios de trabajo, como así también a la realización de actividades. A su vez, el surgimiento de ciertos liderazgos y la ejecución de estrategias de mediación resultan fundamentales para abordar las tensiones que implican las diferencias interpersonales y los compromisos desiguales.

Una segunda cuestión que hemos observado, particularmente en aquellas cooperativas con un mayor nivel de consolidación y una fuerte vinculación de sus integrantes con la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), es la utilización de los fondos comunes para avanzar en la recuperación de algunos derechos asociados, tradicionalmente, al empleo asalariado. Es decir, para este grupo de cooperativas, el fondo de ingresos comunes también se utiliza como un mecanismo de ahorro que está destinado a solventar el pago de licencias por enfermedad y al establecimiento de un ingreso extra anual o bianual (dependiendo del monto de este excedente) que podría equipararse con el aguinaldo. Sin embargo, la restitución de estos derechos se encuentra directamente asociada a la posibilidad que encuentran estos espacios de acceder a líneas de financiamiento o microcréditos que permitan seguir capitalizando las unidades productivas de las que forman parte. Cuando estas políticas no logran concretarse, los excedentes de la producción ya

no pueden destinarse a la recuperación de derechos y deben dirigirse a cubrir las necesidades de producción, tales como la compra de insumos o herramientas de trabajo que resultan indispensables para el sostenimiento del trabajo en el día a día.

Por último, nos interesa señalar aquellas estrategias que permiten conciliar las actividades laborales con el cuidado de personas dependientes de una manera novedosa y menos expulsiva. La pandemia manifestó de forma exacerbada que la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres es un factor estructural de la desigualdad de género que restringe la posibilidad de las mismas de contar con un ingreso propio. En este sentido, se destacan, por un lado, las propias reglas que se van creando en los espacios laborales, que permiten a las mujeres acceder a ciertos esquemas flexibles de cumplimiento de los horarios de trabajo y, por otra parte, se identifica la relevancia que adquieren los espacios de cuidado comunitario como alternativas capaces de garantizar la participación laboral de quienes deben asumir responsabilidades de cuidado en su entorno familiar y comunitario.

## Conclusión

Problematizar al *territorio* y a las *ocupaciones* como construcciones sociales, sugiere que estos no son procesos que se instituyen por separado, no hay límites que separen la construcción social del espacio de los proyectos de vida que incluyen lo laboral. Lo que estas nuevas formas de organización popular suponen, es una mirada sobre el trabajo que ofrece nuevos modos de pensar la política y lo social, donde lo comunitario -entendido como lo localizado y lo interpersonal- se erige como principio de acción política que antagoniza con las lógicas individualizantes que imperan en la configuración del mercado formal de trabajo.

En este sentido, la construcción de las trayectorias laborales de jóvenes que participan en espacios de trabajo asociativos, “pone en tensión fronteras clásicas entre trabajo formal/informal, asalariado/no salarial, movimiento obrero/ movimientos sociales, en la medida en que el trabajo asalariado opera como un horizonte desde el cual se proyectan subjetividades menos como materia a transformar (dejar de ser trabajadores de la economía popular para devenir trabajadores asalariados) y más como fundamento para la producción de derechos colectivos” (Fernández Álvarez, 2018). En el territorio se van delineando experiencias que, de alguna forma, podrían resultar un camino esclarecedor para las acciones que surgen de las diferentes escalas estatales, bajo la condición de ser reconocidas.

## Bibliografía

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L.  
*Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. Revista Mexicana de Sociología* vol. 60, N° 3, pp. 123-156, 1998.

Danani, C. *La gestión de la política social un intento de aportar a su problematización*, en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (coord.): *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2017.

De la Garza Toledo, E. *Hacia un concepto ampliado de trabajo*, en Neffa, J.C., de la Garza Toledo, E. y Muñiz Terra, L.: *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009.

Fernández Álvarez, M. I. *Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. Iconos. Revista de Ciencias Sociales* N° 62, pp.21-38, 2018.

Madoery, O. *Política y Territorio en América Latina. Algunas reflexiones en torno a la gestión del desarrollo en la región*, en Vázquez Barquero, A. y Rodríguez Cohard, J.C.: *Globalización y desarrollo de los territorios*. Ediciones Pirámide. Madrid, España, 2020.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f). *Potenciar Trabajo*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

# Políticas públicas en la emergencia sanitaria y territorios interculturales

**Noelia Navarrete**

**Universidad Nacional de Quilmes**

**Universidad Nacional de Salta**

## Introducción

En este trabajo nos proponemos abordar el modo en cómo se pensó y se gestionó lo público en el contexto de emergencia sanitaria provocado por la propagación del virus SARS-cov-2, COVID-19, que obligó al Poder Ejecutivo nacional a tomar medidas de aislamiento y distanciamiento preventivo social y obligatorio para contener y evitar los contagios, pero también para cuidar la salud de los enfermos, mitigar la pérdida de ingresos económicos y dar continuidad a las trayectorias escolares de los estudiantes. Dichas medidas tenían que ver con un paquete de políticas públicas que venían a dar respuestas a los problemas causados por la pandemia, pero que ante la necesidad de evitar el contacto físico entre personas cobraron protagonismo las tecnologías digitales. De esta manera, las tecnologías digitales se convirtieron en las intermediarias de la mayoría de las prácticas sociales, incluyendo el acceso a las políticas públicas impulsadas por el Gobierno en esta situación.

Se tratan de decisiones de gobierno que tenían como destinatarios a toda la población del territorio nacional caracterizada por su diversidad de identidad cultural y por sus desigualdades en el desarrollo de la calidad de vida y que operaban a distancia mediante trámites de autogestión que tiene como soporte la combinación de recursos tecnológicos y conocimientos administrativos e informáticos. En este sentido, este trabajo parte de la sospecha de que, en estas iniciativas de políticas públicas de autogestión, se habilitarían mecanismos de exclusión social relacionados al concepto de brecha digital que se agudizarían en aquellos espacios habitados por las distintas identidades de pueblos originarios. Es decir, creemos que



esta apuesta por la digitalización de los servicios del Estado de manera homogénea, necesita ser repensada a la luz de las características sociales de nuestro país y de las dificultades de acceso que generaría, a no ser una modalidad de gestión ajustada a las particularidades de los destinatarios de las políticas públicas.

A los efectos de dar cuenta de esta inquietud este trabajo se divide en tres apartados. En el primero recuperamos el concepto de política pública para pensar su dimensión significativa en el ámbito de la administración pública. En el segundo revisamos las políticas públicas implementadas en el contexto de emergencia sanitaria y sus modalidades de acceso. Y en el tercero exploramos las dificultades asociadas a la brecha digital vinculadas a este modelo de gestión de lo público, prestando especial atención a las particularidades que adquiere esta problemática en los territorios habitados por identidades de pueblos indígenas.

## Aproximación al concepto de política pública

Las políticas públicas pueden ser consideradas como un tejido o red contractual de decisiones que involucran a distintos actores (políticos, colectivos, instituciones, empresarios y ciudadanos) que se posicionan como la estructura de gobernanza responsable de diseñar y delimita las formas de organización y el comportamiento social (Spiller y Tommasi, 2000). Es decir, son instrumentos de intervención que incorporan la opinión y la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en la toma de decisiones que tienen impacto tanto en las formas de organización territorial como en la calidad de vida de las personas (Aguilar – Villanueva, 1993).

En este sentido las políticas públicas representan al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que implementa un gobierno como método de abordaje de aquellos problemas que son considerados prioritarios tanto para el Estado como para los ciudadanos. Es por ello que una política pública se inicia con la identificación de un problema, continúa con el diseño de las acciones para abordarlo y finaliza con una evaluación de impacto sobre los resultados obtenidos de las estrategias efectuadas para eliminar o mitigar el problema detectado y alcanzar el bienestar social (Alonso, 2007; Wilson, 2018). Se tratan de acciones que se materializan a través de proyectos, actividades, programas, planes, prestaciones que el Estado diseña y gestiona con fines específicos de atender las demandas sociales que involucran aspectos de salud, alimentación, empleo, vivienda, educación entre otras (Graglia, 2012; Subirats, 1989).

Por lo tanto, las políticas públicas representan aquel conjunto de técnicas de las que se valen las autoridades públicas para establecer una relación con sus ciudadanos, apoyado en la satisfacción de sus necesidades a través de la implementación de

programas de gobierno, la generación de incentivos o impedimentos que orienten el comportamiento de los individuos hacia los fines deseados; y las regulaciones que son el control directo de nuestras acciones (Vedung, 1998).

En definitiva, son herramientas básicas que constituyen el arte de gobernar las cosas, las personas y los recursos; y que son implementadas bajo los argumentos de atender las problemáticas sociales y mejorar la calidad de vida de las personas de un territorio determinado. En concreto, se trata del diseño e implementación de estrategias de gobierno que tienen como finalidad la intervención territorial con impacto en cuestiones políticas, culturales, sanitarias, educativas y laborales, entre otras; y que responden a un modelo de sociedad que se quiere alcanzar.

## Políticas públicas en el contexto de emergencia sanitaria

Tradicionalmente, el acceso a las políticas públicas que se materializan en programas, planes y proyectos sobre salud, educación, alimentación entre otras, se realizaba con la intervención de los organismos gubernamentales que asistían a los ciudadanos en los distintos trámites y servicios, recibían la documentación pertinente y efectuaban las solicitudes correspondientes. Sin embargo, notamos que el Estado argentino, desde 2017 con sus iniciativas de país digital, viene trabajando en la digitalización de sus servicios (Resolución 497-E/2017), proceso que fue acelerado con la llegada de la pandemia provocada por el virus SARS-cov-2 COVID-19. Esta situación obligó al Gobierno a tomar medidas de aislamiento y distanciamiento preventivo social y obligatorio por el plazo de un año para evitar y contener los contagios, que consistían en la restricción de la circulación, la colocación de controles de circulación y la suspensión de muchas de las actividades que se desarrollaban de manera presencial, tales como las educativas, económicas, laborales, de socialización y entretenimiento, entre otras (Decreto 297/2020; Resolución 48/2020; Decisión administrativa 446/2020; Decisión administrativa 897/2020). En este contexto, las tecnologías digitales aparecen como una alternativa válida para sostener las actividades laborales y educativas, realizar trámites a distancias, gestionar el acceso a las políticas públicas y mantener el contacto permanente con los ciudadanos.

En efecto, la pandemia provocó que muchas de esas actividades que se desarrollaban en los espacios físicos territorializados, en contacto permanente con una gran cantidad de personas, se tuvieran que desplazar hacia los espacios virtuales dando lugar a prácticas tales como el *home office* o el teletrabajo, la educación a distancia, la tele salud y la autogestión para el acceso a las políticas públicas de asistencia económica impulsadas desde el Estado para afrontar las pérdidas de ingresos provocadas como consecuencia de las medidas sanitarias

tomadas. Esto significa que, para sostener cada una de estas actividades durante el periodo que se está extendiendo la pandemia, fue necesario que desde el Ejecutivo nacional se elaborara un plan integral de políticas públicas de prevención para garantizar la salud pública, la contención económica y dar continuidad a las trayectorias escolares y formativas de los estudiantes de los distintos niveles.

En este sentido, en materia de telesalud, el Gobierno consideró necesario el diseño y la implementación de la aplicación Cuidar Covid-19 como una política pública de prevención y cuidado de la población que en principio se originó con una forma de obtener un registro para el control del cumplimiento de la cuarentena obligatoria de catorce (14) días para las personas que arribaran al país desde el exterior (Decisión administrativa 432/2020). Sin embargo, esta era una aplicación que permitía hacer mucho más que eso, ya que aquí se podía realizar autodiagnósticos, cargar síntomas, recibir recomendaciones en caso de compatibilidad con el virus, mantener contacto con las autoridades sanitarias, solicitar el certificado de circulación para actividades esenciales, realizar mapeos de zonas de riesgo mediante el uso de la geolocalización de los dispositivos de los usuarios y contribuir con las investigaciones científicas que posibiliten desarrollar y mejorar las técnicas sanitarias y preventivas (Decisión administrativa 432/2020; términos y condiciones Cuidar Covid-19).

En el ámbito de la educación, podemos destacar desde el Ministerio de Educación la creación del Programa Seguimos educando, mediante la Resolución 106/2020, que comprendía la continuidad de la enseñanza mediante las siguientes acciones:

- Distribución de recursos y materiales en donde se establecen los contenidos prioritarios para cada uno de los niveles.
- La puesta en funcionamiento de la plataforma Seguimos Educando, en la que se puede encontrar material didáctico digital para los docentes, familias y estudiantes.
- La producción y emisión de programación audiovisual a través de las señales de la Televisión Pública, Encuentro, Paka Paka, DeporTV, Radio Nacional y Cont.ar.
- Producción y distribución de materiales impresos para las comunidades educativas sin acceso a internet, de escasos recursos y en contexto de vulnerabilidad social.
- Elaboración de material educativo para su circulación en redes sociales.
- Distribución de recursos didácticos y lúdicos destinados a niñas y niños de edad correspondiente al nivel inicial.

Aquí también cobró relevancia la puesta en marcha del Plan Federal Juana Manso, que se presenta como continuidad del Programa Conectar Igualdad<sup>1</sup>, con la diferencia de que, además de proveer la entrega de netbooks para estudiantes del nivel secundario de escasos recursos, promueve la alfabetización digital para el personal de la educación y la puesta en funcionamiento de la plataforma Juana Manso (<https://juanamanso.edu.ar>), que incluye aulas virtuales, recursos educativos, cursos de formación para docentes y libros digitales. Es un programa que se originó bajo los fundamentos de soberanía digital apostado al desarrollo de la industria del software para materiales educativos, la sustentabilidad de un patrimonio educativo y cultural, el acceso modular que es la posibilidad de utilizar por separado los materiales educativos de la plataforma, la igualdad en el acceso a la educación y la calidad de la educación en un entorno de innovación del aprendizaje y la enseñanza<sup>2</sup>.

Por otro lado, en materia de asistencia y recuperación económica mediante trámites y servicios gubernamentales de autogestión se puede mencionar la política de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para aquellas personas que se desempeñaban en el marco del sector informal, monotributistas, trabajadoras y trabajadores del hogar que vieron afectados sus ingresos por las medidas de aislamiento y restricción en la circulación (Decreto 310/2020). También la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) dirigido a empresas de todos los tamaños, monotributistas y autónomos de los sectores de la economía más afectados por la situación sanitaria (salud, cultura, entretenimiento, gastronomía, transporte de larga distancia, centros de estéticas, jardines maternos y de enseñanza artística, peluquerías, entre otras) para que puedan mitigar el impacto de las pérdidas de los ingresos. Esta política comprendía distintos tipos de líneas de asistencias entre los que se puede mencionar la asignación compensatoria del salario, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, créditos a tasa subsidiada convertible, reintegro de los créditos a tasa subsidiada convertible otorgadas en septiembre y el sistema integral de prestaciones por desempleo (Decreto 376/2020; Decreto 823/2020). Y el Programa de Incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales “Previjaje”, que tiene como finalidad fomentar y potenciar la demanda del turismo nacional mediante el reintegro del 50% y el 70% de los gastos anticipados realizados en conceptos de servicios turísticos (Resolución 305/2021; Disposición 18/2021).

---

1 El Programa Conectar Igualdad fue lanzado en 2010 y consistía en la entrega de netbooks a estudiantes y docentes del nivel secundario de las escuelas públicas y los institutos de formación docente; y en instancias de capacitación destinadas a docentes para que puedan innovar en sus propuestas educativas (Decreto 459/2010).

2 Esta información puede ser corroborada desde el sitio web sobre la reformulación del Programa Conectar Igualdad (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/juana-manso>) y desde el sitio de la plataforma del Plan Federal Juana Manso (<https://juanamanso.edu.ar/inicio>).

Por último en el plano de generación de empleo se puso en marcha el programa *Te Sumo empleo joven en Pymes*<sup>3</sup>, que también es una política pública de autogestión.

Esta tiene como destinatarios a jóvenes de 18 a 24 años, con secundario completo y a las micros, pequeñas o medianas empresas (MiPyMEs) que se encuentren debidamente registradas en el *Portal Empleo*<sup>4</sup> y tiene la finalidad de lograr la contratación de estos jóvenes ofreciendo un apoyo económico para el pago del salario y la disminución de las contribuciones patronales del empleador.

Dado que cada uno de estas políticas públicas mencionadas son de autogestión, demandó que las personas destinatarias de las mismas tuvieran que contar con ciertas competencias digitales, disponibilidad tecnológica y conectividad para poder acceder, ya que se trataba de un trámite que se gestiona desde una cuenta de usuario para cada uno de los ciudadanos en los distintos portales digitales de los organismos del Estado.

Como se puede apreciar, se trata de un plan de acción que colocaba como ejes prioritarios de la agenda gubernamental el cuidar la salud, la economía, la educación y el empleo; y para ello puso en práctica una serie de políticas públicas en las que cobró protagonismo la intermediación tecnológica. Aquí estas herramientas permitirían realizar trámites, solicitar servicios, mantener el contacto con los ciudadanos, localizar las personas compatibles con el virus, identificar las zonas de riegos, impulsar investigaciones para mejorar las medidas preventivas tomadas, promover alternativas de aprendizaje y enseñanza para aquellos sectores más desfavorecidos y estimular la generación de empleo conectado a titulares con empleadores.

## Brecha digital y políticas públicas de autogestión

Teniendo en cuenta que muchas de las políticas públicas que fueron implementadas por el Estado recientemente funcionan a través de tecnologías digitales que habilitan la posibilidad de autogestión de los trámites y servicios, en este apartado nos proponemos dar cuenta de las barreras que estarían condicionando el acceso a las mismas. Se tratan de obstáculos vinculados a la capacidad para acceder o hacer uso de los recursos tecnológicos o los servicios de conectividad; y que se agudizan en algunos sectores sociales más desfavorecidos como pueden ser los pueblos originarios (Barcena, 2014). Es decir que, si bien las políticas públicas vienen a dar

---

3 Los datos del programa "Te Sumo" pueden consultarse en el sitio web del gobierno nacional (<https://www.argentina.gob.ar/produccion/tesumo>).

4 Portal de empleo es una plataforma digital pública, gratuita de alcance nacional y autogestiva, que facilita el acceso a las políticas de promoción del empleo y formación profesional ([https://contenidos.portalemplo.gob.ar/publico/videos/Ciudadanos\\_2022](https://contenidos.portalemplo.gob.ar/publico/videos/Ciudadanos_2022)).

respuesta a las problemáticas mencionadas, creemos que su modalidad de gestión sería excluyente para algunos sectores de un país como el nuestro rico en diversidad cultural, pero atravesado por profundas desigualdades en el desarrollo de la calidad de vida que se agudizarían en los territorios con identidad indígena. Estas comunidades, por lo general, se encuentran ubicadas en zonas alejadas de los centros urbanos, lo que les genera dificultades para acceder a la infraestructura que les garantice el acceso a los derechos tales como la salud, la educación, la alimentación, el empleo y, por consiguiente, a los servicios de conectividad, lo que los coloca en una situación de desventaja ante los sectores urbanos (McNeish, 2006).

En este sentido, las barreras de uso y acceso a la tecnología están relacionadas con el concepto de brecha digital que se originó como consecuencia de las exigencias de un modelo social informatizado. Este generó una progresiva incorporación del paradigma tecnológico en la mayoría de nuestras actividades; y puede considerarse como una variable más que profundiza las desigualdades existentes vinculadas a la ausencia de servicios básicos, provocando un nuevo sector poblacional excluido, marginalizado o con dificultades para desplazarse en escenarios virtuales. Aquí el término de brecha digital puede definirse como la separación que se establece entre individuos, grupos, regiones, sociedades o países por la ausencia de acceso, uso y apropiación de herramientas digitales (Hilbert y Peres, 2009). Es decir, entre quienes ya realizan actividades y emiten comunicaciones por estos medios y quienes todavía no han alcanzado este nivel cognitivo, informatizado y de conectividad que caracteriza nuestro presente (Olarte Encabo, 2017; Munuera Giner, 2005; Alva de la Selva, 2015; Katz y Hilbert, 2003).

Es por ello que para autores como Covi Druetta (2004), Noam (2004) y Lago Martínez (2019), la problemática de la brecha digital está compuesta por seis dimensiones que contemplan el acceso a la tecnología y la infraestructura, teniendo en cuenta la calidad de los servicios y el contenido que debe ser apropiado para los diferentes contextos, el conocimiento y las habilidades para hacer uso de las tecnologías digitales; la de la información que divide a los sobre informados de los desinformados; la económica que delimita el poder adquisitivo para obtener estos aparatos; y la de los usos y apropiación sociales de las mismas y que se denomina como la dimensión sociocultural.

Con estas primeras definiciones sobre el alcance que adquiere el fenómeno de la brecha digital podemos comprender que la problemática no se agota en la posibilidad de adquisición de un producto informático, sino que es más complejo llegando a abarcar la calidad de los servicios, el contenido, el nivel cognitivo para manipular estas herramientas y los usos y apropiación que se desprenden de las mismas.

A las dimensiones mencionadas, Alma Alva de la Selva (2015) suma una más, que tiene que ver con el aspecto político de la brecha digital que hace referencia a la necesidad que tienen los funcionarios de Gobierno de conocer y aproximarse a los imaginarios simbólicos que construye el conjunto de la sociedad sobre la tecnología; y que pueden estar relacionados con las potencialidades, impactos, riesgos, miedos o amenazas que estas pueden provocar en sus formas de vida. Es decir, que para esta autora la brecha digital es un fenómeno que está compuesta de múltiples dimensiones y factores económicos, sociales, formativos, etarios, laborales, de identidad de género o sociocultural, ubicación geográfica e idioma.

En relación a este último factor de incidencia en la brecha digital, vinculado a los imaginarios sociales y la identidad sociocultural, Isabel Hernández y Silvia Calcagno (2003) nos brindan un panorama sobre las dificultades y limitaciones que obstaculizan la integración de los pueblos originarios a la sociedad informatizada. Una de ellas tiene que ver con las condiciones económicas de vulnerabilidad de estos pueblos y el costo de estas herramientas, que las vuelven prácticamente inaccesibles para los mismos. La segunda está relacionada con la lógica mercantil que caracteriza a estos aparatos, pero que toma distancia de su cosmovisión indígena evidenciándose desde el uso de un idioma que es considerado oficial para un conjunto poblacional, desconociendo la multiplicidad de lenguajes que convergen en una sociedad intercultural. La tercera está vinculada con las distancias geográficas o aislamiento en la que se ubican estas comunidades, que tendrían como consecuencia la carencia de la mayoría de las infraestructuras de los servicios básicos entre los que se encuentran los de conectividad. La siguiente guarda relación con otras de las características de estos equipos digitales, que es su obsolescencia o corto tiempo de vida, que demanda su actualización permanente. Y la última tiene como causa el nivel de analfabetismo que dificulta el uso y la apropiación de los mismos.

Ahora podemos comprender que la brecha digital es una problemática que afecta a la población en general, que nace como consecuencia del advenimiento del paradigma tecnológico informacional en una sociedad atravesada por distintos tipos de desigualdades y problemáticas sociales, a los que se sumaría una más, que es esta que tiene como eje el acceso de calidad, uso y apropiación de tecnologías digitales. Pero en contextos interculturales, el fenómeno de la brecha digital adquirirá ropajes específicos, asociados a las características sociodemográficas de cada una de las identidades culturales que conviven en un mismo territorio.

En concreto, hemos puntualizado este fenómeno de la brecha digital tanto a nivel general como intercultural, dadas las características heterogéneas que asume nuestro país en el que se puede visualizar un escenario sociocultural tejido de múltiples identidades culturales y, por lo tanto, se pueden evidenciar las distintas

dimensiones que comprende esta problemática. En términos generales, se puede reconocer un porcentaje de la población que cuenta con los equipos y los servicios de conectividad, pero no con los saberes administrativos y competencias digitales necesarias para navegar, sin asistencia de trabajadoras y trabajadores del Estado, por esta nueva forma de gestión de acceso a las políticas públicas. Asimismo, se puede detectar un sector de la población (desempleados, trabajadores de la economía informal, jubilados y mujeres) que no tienen el acceso a las tecnologías digitales por su falta o pocos ingresos económicos para adquirirlos, lo que les dificulta apropiarse de esta modalidad virtual. Por último, se pueden evidenciar los obstáculos que generó esta dinámica de autogestión digital para las personas de los pueblos originarios, quienes en nuestro país representan uno de los sectores más débiles en materia económica, de acceso a los servicios básicos, alfabetización y empleo; y también los más alejados del centro urbano. Es así que no es sólo la lógica mercantil y las características tecnológicas ajenas a las cosmovisiones de los ciudadanos indígenas, que serían una barrera para su uso y apropiación, sino que también sus condiciones sociales, económicas, formativas, lugar de residencia y la falta de capacidad implementadas por los gobiernos para conectar la tecnología con estos distintos imaginarios culturales.

Teniendo en cuenta estas problemáticas de uso y apropiación para el acceso de políticas públicas de manera digital, creemos que sería necesario que se acompañara este cambio organizacional con políticas de capacitación, de acceso personal y público a la conectividad y las tecnologías digitales, de descentralización del Estado acercando sus servicios a los sectores más alejados, de producción de contenido que permita la integración de la diversidad de identidades y cosmovisiones culturales que habitan en nuestro país. Es decir, es necesario que este camino hacia la digitalización esté acompañado de políticas que nos permitan percibirnos bajo los términos que lo plantea Néstor García Canclini (2004, pp. 81), como diferentes, integrados y conectados. Esto es pensar y diseñar “políticas que comuniquen las diferencias (étnicas, de género, de religiones), corrijan desigualdades y conecten a las sociedades con la información y los repertorios culturales” a las necesidades de cada uno de los fragmentos de la sociedad. Significa pasar de un enfoque de política pública homogéneo, con las mismas características para todo el territorio nacional, a uno centrado en las particularidades de las personas.

## Conclusión

A lo largo de este trabajo repasamos el concepto de política pública, sus modalidades de aplicación en el territorio argentino en el contexto de pandemia sanitaria causada por la propagación del virus SARS-cov-2 COVID-19 y las



dificultades que pueden generar esta nueva propuesta de acceso vinculada a la autogestión de los trámites y servicios públicos. Es decir, evidenciamos que durante el contexto de emergencia sanitaria se pusieron en marcha un paquete de políticas públicas bajo los fundamentos de cuidar la salud, la economía, la alimentación y la educación, pero que asumieron la particularidad de ser de autogestión. Lo que significa que su acceso está condicionado a un cruce de saberes y capacidades relacionados al ámbito de la administración pública y la informática. En este sentido, encontramos que se trataban de barreras de acceso, uso y apropiación de herramientas tecnológicas que manifiestan la brecha digital existente, que afecta particularmente a los sectores más desfavorecidos pero que, en contextos interculturales como el de nuestro país, adquiere particularidades específicas. En estos territorios, caracterizados por su identidad cultural y por las desigualdades que los atraviesan, el acceso a las políticas públicas mediante trámites de autogestión podría representar una forma de exclusión más que se agrega a las ya existentes. Se trataría de una forma de exclusión vinculadas a sus dificultades para acceder y hacer uso de los dispositivos tecnológicos, debido a sus bajos niveles de ingresos económicos, sus dificultades para culminar sus estudios formales obligatorios, la corta vida de la tecnología y su falta de adaptación hacia la cosmovisión indígena.

De esta manera, creemos que estas políticas públicas que tienen como destinatarios a los sectores en situación de vulnerabilidad y que opera bajo la modalidad de autogestión, que se profundizó en el contexto de emergencia sanitaria, necesitaría ser revisado a la luz de las dificultades de acceso que generarían y a las características demográficas de sus destinatarios.

## Bibliografía

Aguilar - Villanueva, L. *La implementación de políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

Alonso, G. *Elementos para el análisis de capacidades estatales*, en Alonso, G. (ed.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Alva de la Selva, A. *Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 223, pp. 265-268, 2015.

Barcena, A. *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para las garantías de sus derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2014.

Boletín Oficial.. *Programa de incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales "PreViaje" que sean afiliadas al Instituto nacional de servicios sociales para jubilados y pensionados*. Disposición 18/2021. Argentina, 2021. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246976/20210716>.

Boletín Oficial. *Programa de incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales "PreViaje"*. Resolución 305/2021. Argentina, 2021. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/248089/20210813>

Boletín Oficial. *Programa "Seguimos educando" en el ámbito del Ministerio de Educación*. Resolución 106/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226751/20200316>.

Boletín Oficial. *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)*. Decreto 310/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>.

Boletín Oficial. *Programa de asistencia de emergencia al trabajo y a la producción*. Decreto 823/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236546/20201027>.

Boletín Oficial. *Programa de asistencia de emergencia al trabajo y a la producción*. Decreto 376/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>.

Boletín Oficial. *Aplicación Covid-19 – Ministerio de Salud*. Decisión administrativa 432/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227116/20200324>.

Boletín Oficial. *Términos y condiciones de la Aplicación Covid-19 – Ministerio de Salud*. Decisión administrativa 432/2020. Argentina, 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/terminos\\_y\\_condiciones\\_aplicacion\\_cuidar\\_-\\_covid\\_19\\_-\\_v5.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/terminos_y_condiciones_aplicacion_cuidar_-_covid_19_-_v5.pdf).

Boletín Oficial. *Ingreso Familiar de Emergencia*. Decreto 310/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>.

Boletín Oficial. *Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio*. Decreto 297/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>.

Boletín Oficial. *Nuevo certificado único habilitante para circulación – Emergencia Covid-19*. Decisión administrativa 897/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229720/20200525>.

Boletín Oficial. *Implementación del certificado único habilitante para circulación – Emergencia Covid-19*. Resolución 48/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227248/20200329>.

Boletín Oficial. *Certificado único habilitante para circulación*. Decisión administrativa 446/2020. Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227337/20200401>.

Crovi Druetta, D. *Sociedad de la información y el conocimiento, entre lo falaz y lo posible*. La Crujía. Buenos Aires, Argentina, 2004.

Graglia, J. *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Konrad Adenauer Stiftung – ACEP. Buenos Aires, Argentina, 2012.

García Canclini, N. *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Gedisa. Barcelona, España, 2004.

Hilbert, M y Peres, W. *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2009.

Hernández, I. y Calcagno, S. *Los pueblos indígenas y la sociedad de la información*. *Revista Argentina de Sociología* N° 1, pp.110-143. Argentina, 2003.

Katz, J. y Hilpert, M. *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2003.

Lago Martínez, S. *Políticas públicas e inclusión digital: un recorrido por los Núcleos de Acceso al Conocimiento*. Teseo Press. Buenos Aires, Argentina, 2019.

Ministerio de Modernización de la Nación. *Proyecto de Modernización del Estado Programa País Digital (PPD)*. Resolución 497-E/2017. Argentina, 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-497-2017-279601/texto>

Munuera Giner, F. *Nuevas tecnologías y exclusión: hay vida más allá de internet*. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación* N° 26, pp. 69-78, 2005.

McNeish, J. *Pueblos indígenas y pobreza*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2006.

Noam, E. *Overcoming the three digital divides* (2004), en Lago Martínez, S.: *Políticas públicas e inclusión digital: un recorrido por los Núcleos de Acceso al Conocimiento*. Teseo Press. Buenos Aires, Argentina, 2019.

Olarte Encabo, S. *Brecha digital, pobreza y exclusión social*. *Temas laborales* N° 138, pp.285-313, 2017.

Spiller, P. y Tommasi, M. *El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional*. *Desarrollo Económico* N° 159, pp.1-32, 2000.

Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Políticas Públicas (INAP). Madrid, España, 1989.

Vedung, E. *Policy Instruments: Typologies and Theories*, en Bernelmans-Videc, M., R. Rist y E. Vedung (eds.): *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick and London, Transaction Publishers. New Brunswick / Londres, Reino Unido, 1998. Traducción de Elsa Pereyra.

Wilson J. ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Revista In lure* N°2, pp. 30-41, 2018.

# Políticas de inclusión social para la agricultura familiar: los aportes del Programa Sembrar Soberanía Alimentaria en la provincia de Entre Ríos

**Rafaela C. Gandino**  
**Marina A. Salzman**  
Universidad de Buenos Aires

## Trabajo asociativo en el marco del Sembrar

En enero de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creó el Plan Argentina contra el Hambre (PACH -RESOL-2020-8-APN-MDS), con el objeto de revertir la grave situación de inseguridad alimentaria en la que se encontraban gran cantidad de las argentinas y los argentinos, como consecuencia de la crisis alimentaria, social y económica que estaba atravesando el país. Dicha situación se agravó debido a la pandemia provocada por el COVID-19 y su consecuente medida de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO).

En ese marco, se buscó diagramar una nueva línea programática, focalizada en fomentar y apoyar el desarrollo de iniciativas de producción de alimentos elaborados por la agricultura familiar y que, a su vez, promuevan el trabajo asociativo de los productores y productoras. Así nació el Programa Sembrar Soberanía Alimentaria. Su resolución de creación planteaba “avanzar en el diseño de políticas públicas que garanticen una progresividad de derechos de las familias en situación de vulnerabilidad social de comunidades rurales, urbanas, periurbanas y comunidades de pueblos originarios de todo el país”.

En esa línea, avanzar con la noción de inclusión social implica “reconocer en los grupos sociales distintos el valor que hay en cada diferencia, el respeto a

la diversidad, y el reconocimiento de un tercero vulnerable, con necesidades específicas que deben ser saciadas para que pueda estar en condiciones de igualdad y disfrutar de sus derechos fundamentales. Las políticas sociales serían las políticas públicas de inclusión social” (MDS, 2010:52).

Se entiende por políticas públicas al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas, 2014). No hay políticas públicas sin Estado, pero no hay Estado sin actores sociales que le den esa legitimidad. Por lo tanto, las políticas requieren de la iniciativa del Estado y de la participación de los diversos actores de la sociedad civil a través de sus espacios asociativos.

Fortalecer el trabajo asociativo de los productores de la Agricultura Familiar, impulsar la conformación de redes territoriales de abastecimiento local de alimentos y generar articulaciones interinstitucionales con las provincias, municipios, y las organizaciones sociales y populares, en pos de la seguridad y soberanía alimentaria y la inclusión social, son los baluartes del programa<sup>1</sup>.

En este sentido, las acciones desarrolladas para la Seguridad Alimentaria (acceso y disponibilidad de alimentos), requieren ser complementadas mediante acciones tendientes a la Soberanía Alimentaria tomando como eje sus 6 pilares:

1. Se centra en alimentos para los pueblos, poniendo la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas.
2. Pone en valor a los proveedores de alimentos.
3. Localiza los sistemas alimentarios.
4. Sitúa el control a nivel local.
5. Promueve el conocimiento y las habilidades.
6. Es ambientalmente sostenible<sup>2</sup>.

Sembrar Soberanía Alimentaria está dirigido a grupos asociativos de productoras y productores, y comercializadoras de la Agricultura Familiar y la Economía Social

---

1 La resolución del Programa Sembrar Soberanía, en su artículo 1° dice: "Créase el Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas "SEMBRAR SOBERANÍA ALIMENTARIA", que funcionará en la órbita de esta SECRETARÍA, con el objetivo de fortalecer el trabajo asociativo de los productores de la Agricultura Familiar, para potenciar la conformación de redes territoriales de abastecimiento local de alimentos, en articulación con las provincias, municipios y las organizaciones sociales y populares".

2 <https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>

y Solidaria de zonas urbanas, periurbanas, rurales y comunidades de pueblos originarios en situación de vulnerabilidad social y económica.

El presente artículo aborda la problemática del asociativismo en la Argentina desde la perspectiva de las políticas públicas de inclusión social destinadas a la producción agroecológica en el marco de la Agricultura Familiar. Indaga desde un enfoque cualitativo sobre su situación en un conjunto de Unidades Productivas dedicadas a la producción o comercialización de verduras y hortalizas y a la producción láctea en la provincia de Entre Ríos y los aspectos relacionados a la implementación del Programa Sembrar Soberanía Alimentaria en espacios micro-sociales que inciden en el desarrollo de la experiencia y su aporte al campo de la economía social, solidaria y popular.

Por asociativismo se entiende el proceso por el cual las personas o grupos deciden reunirse de forma regular, pero no necesariamente continua, para atender demandas comunes. Se trata de un proceso fundado en la pluralidad que no tiene la pretensión de verdad única, sino que busca el consenso sobre las divergencias de modo que los resultados de las decisiones estén pautados según principios éticos (Albuquerque, 2004: 31).

Mencionaremos, en forma breve y como muestra aleatoria del Programa, cinco iniciativas de economía social y solidaria que contribuyen a la generación de trabajo; y modos de asociación entre el sector público, privado y asociaciones de la sociedad civil para sumar fuerzas con el propósito de transformar los planes sociales en empleo. Estas experiencias de producción o comercialización de alimentos agroecológicos (o en camino hacia la agroecología) en la provincia de Entre Ríos -que recibieron y/o recibirán un subsidio del Programa Sembrar Soberanía Alimentaria- son la Municipalidad de Santa Anita, la Cooperativa de Trabajo Melibea Ltda., la Municipalidad de Concepción del Uruguay, la Municipalidad de Gualaguaychú y la Municipalidad de San Justo.

Estas experiencias se enmarcan en el campo de la Economía Social y Solidaria definida por Coraggio "como un modo de hacer economía en función de construir conscientemente, desde la sociedad y el Estado, una sociedad centrada en lazos solidarios, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todas y todos quienes en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y



el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno” (2020:14).

## Sembrar en Entre Ríos

En el caso de la localidad de Santa Anita, se trata de un proyecto impulsado por la municipalidad denominado Diversificación e incremento de la producción hortícola en la huerta agroecológica en Santa Anita. Tiene como protagonistas a seis mujeres que trabajan en la huerta agroecológica del predio municipal. Han logrado constituirse en la cooperativa de trabajo Amaneceres Verdes, mejorando la producción agrícola y las condiciones para el cultivo, priorizando la perspectiva de género, la inclusión social y fortaleciendo la soberanía alimentaria para el abastecimiento local.

Un dato importante a sumar en esta experiencia es que el municipio, conjuntamente con dos escuelas (una primaria y otra secundaria), llevan adelante un proyecto educativo que tiene como escenario el predio y las instalaciones de la huerta agroecológica. El objetivo es concientizar sobre la importancia de la producción agroecológica de alimentos y el tratamiento de residuos orgánicos.

Además, a través de una articulación realizada entre el municipio, el INTA y el área de producción de la provincia, se ha logrado incorporar a las cooperativistas de la huerta a Los Grupos de Intercambio Solidario de Entre Ríos (GISER), que tiene como misión brindar una herramienta política de extensión rural, promocionar el asociativismo, incorporar tecnologías productivas, asistir técnicamente a grupos asociativos de productores en función de los diferentes proyectos productivos.

Por otro lado, el proyecto Huerta Agroecológica Municipal de San Justo, Raíces solidarias, impulsado por la municipalidad y pensado para mejorar la inclusión laboral y social de un grupo de ocho mujeres que por su situación de vulnerabilidad social se encuentran incorporadas como titulares de derecho al Programa Potenciar Trabajo. Algunas de ellas están realizando actividades vinculadas a la producción hortícola en el predio de la huerta. Este incipiente proyecto busca, asimismo, cubrir progresivamente la demanda local de verduras y hortalizas tanto de los comercios minoristas como de los consumidores locales con productos sanos y seguros, mediante la puesta en funcionamiento de una feria que acerque a los consumidores con los productores, acortando la cadena de intermediación y abaratando los precios.

En este sentido, ambas experiencias nos permiten reflexionar sobre los aportes que contribuyen a la articulación interinstitucional en la transformación de planes sociales en empleo.

Por su parte, la Cooperativa de Trabajo Melibea Ltda., ha impulsado el proyecto Tecnificación de los procesos para el incremento de producción de hortalizas con destino al abastecimiento local, conjuntamente con la Cooperativa La Soberana Limitada. Ambas cooperativas trabajan fuertemente en el desarrollo de la producción hortícola, atendiendo al cuidado del medio ambiente. El proyecto está conformado por diecinueve personas productoras (con gran presencia de jóvenes) preocupadas y dedicadas a fomentar los valores del asociativismo -en este caso plasmados en un Reglamento de Uso Asociativo sobre las maquinarias adquiridas- y la importancia del consumo de alimentos soberanos. Ahora bien, en términos de asociativismo, ¿cuánto influye la constitución de un grupo de trabajo para garantizar el desarrollo productivo? ¿Hay datos suficientes para afirmar que aquellas experiencias cuyos destinatarios están constituidos jurídicamente han logrado una sostenibilidad mayor en sus emprendimientos que los grupos unidos azarosamente? ¿Qué técnicas y herramientas se necesitan para consolidar un grupo? ¿Qué importancia merece el acompañamiento municipal, por ejemplo, en este tipo de experiencias?

La Secretaría de Desarrollo Social y Educación del municipio de Concepción del Uruguay trabaja en el marco de la economía social y popular desde la creación de las Ferias Francas Municipales en el 2000, principalmente en busca de reducir los intermediarios y alcanzar un precio justo para la comunidad y para los productores y las productoras. En ese marco, el proyecto Sembrar Concepción del Uruguay apunta al desarrollo de doce unidades productivas (o cuarenta y nueve productoras y productores) pertenecientes a la agricultura familiar en los rubros hortícola, lechero, pescadores artesanales, productores de chacinados, etc., que comercializan en la feria franca municipal. Entre ellos acuerdan precios, realizan las compras conjuntas y comparten el traslado desde el campo hasta la feria. En esta experiencia se remarca la importancia de apostar al desarrollo local y a la economía social como estrategia para fortalecer la comercialización, logística y distribución de los productos elaborados localmente. Y en esta línea, poder generar propuestas de asistencia técnica y capacitación acorde a los objetivos del proyecto propuesto, a cargo del equipo técnico del Sembrar.

La municipalidad de Gualeguaychú es la Organización Administradora de un proyecto denominado Pasteurización y ensachado de leche fluida – GualLeche, cuya finalidad es la instalación y puesta en funcionamiento en el predio del mercado Municipal del Ex-Frigorífico de una planta de homogeneización, pasteurización y ensachado de leche fluida, con una escala de procesado de 300 litros/hora para su preparación y comercialización, a un precio justo para los consumidores locales y el abastecimiento de la demanda del municipio y de las instituciones educativas locales. Sus protagonistas son productoras y productores que cuentan con experiencia en el trabajo rural y, a su vez, son destinatarias y destinatarios del

Programa Potenciar Trabajo. En este caso puntual, el Programa Sembrar marca su impronta en la posibilidad de capitalizar unidades productivas tendientes a ofrecer un producto alimenticio básico (como es la leche) a un precio accesible y elaborado localmente.

Cada una de estas experiencias, como hemos visto, además de las fortalezas encontradas han conllevado en sí mismas diversas dificultades relacionadas con lo productivo, lo comercial y la administración de las unidades productivas. En su etapa de diagnóstico, la mayoría de las experiencias contaban con dificultades en materia de producción vinculadas a falta de capitalización; maquinarias y herramientas obsoletas; infraestructura inadecuada o insuficiente; dificultades en el acceso a materia prima e insumos; así como también la necesidad de capacitación o formación específica. En materia de comercialización, algunos aspectos a trabajar fueron la falta de regularidad en las ventas; la inadecuada infraestructura comercial (ya sea la necesidad de local, puesto en la calle, equipamiento, redes de vendedores, etc.); y la complejidad que implicaba definir un precio justo. Por último, en cuestiones administrativas, la formulación del proyecto implicó un trabajo de asistencia técnica para lograr la sistematización de ideas y problemáticas a trabajar, y la redacción de cláusulas especiales en los convenios celebrados que hacen al seguimiento y cierre del proyecto (reglamentos de uso, comodatos, actas de cesión de bienes, entre otros).

## Conclusiones

El propósito de este trabajo fue visibilizar diversas iniciativas de la agricultura familiar en la provincia de Entre Ríos, fortalecidas a través del Programa Sembrar Soberanía Alimentaria, que nos ayudaron a reflexionar sobre el efecto transformador de una política pública de inclusión social en materia de generación de empleo. En este sentido, buscamos no sólo mostrar los logros sino también mencionar las dificultades del programa, a través de estas experiencias asociativas.

El Sembrar busca constituirse como herramienta destinada a consolidar una oferta de productos alimenticios variada, de calidad y con una escala acorde a la demanda de consumo local/regional y aportar a la sustentabilidad de experiencias asociativas de productoras y productores, comercializadoras y comercializadores de alimentos que nuclea a los sectores más vulnerables del país, a lo largo de toda la cadena de valor.

En ese sentido, ha logrado avances respecto del fortalecimiento de redes y entramados productivos para el abastecimiento local, favoreció el surgimiento de unidades productivas promoviendo espacios de pertenencia para trabajadoras y trabajadores de la economía social, impulsó la conformación de espacios de

intercambio entre diversos actores sociales, la puesta en valor y visibilidad de productos y servicios de la agricultura familiar.

Por otro lado, aún falta profundizar aspectos relacionados a la constitución de los grupos asociativos promoviendo dinámicas y herramientas de trabajo colectivo; así como al fortalecimiento de las redes de producción y comercialización de alimentos para el abastecimiento local. Esto implicaría, a su vez, apoyar experiencias que demanden un salto cualitativo en lo productivo y que permitan evaluar la sostenibilidad de las unidades productivas.

Las experiencias relatadas nos permiten contar con una porción de la historia del Programa Sembrar Soberanía Alimentaria como herramienta tendiente a la promoción de políticas públicas para la inclusión social, con eje en el trabajo asociativo como medio de autonomía y empoderamiento colectivo.

## Bibliografía

Albuquerque, P.P. Asociativismo, en *La otra economía*. Altamira. Buenos Aires, 2004.

Coraggio, J.L. Contribuciones de Consejeros. Serie de Documentos N° 1 - *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Buenos Aires, Argentina, 2020.

Dabas, E. y Najmanovich, D. *Redes, el lenguaje de los vínculos*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1995.

FAO. Seguridad y Soberanía Alimentaria. *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Disponible en: <https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular. Tomo II: glosario*. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Vilas, C. *Política y políticas públicas en América Latina. 2014*. Disponible en línea: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/27-politica-y-politicas-publicas-en-america-latina>

# Aportes de la configuración local a las políticas de formación y empleo<sup>1</sup>

**Lucía D'Angelo**  
**Noelia Giampaolletti**  
Universidad Nacional de Cuyo

## Políticas públicas de formación y empleo

Las políticas públicas son producto de las prácticas de diversos agentes sociales, individuales y colectivos, que se encuentran anclados territorialmente, portadores de orientaciones políticas, intereses y valores que defienden y desde los cuales construyen diversas estrategias (Martín y D'Angelo, 2014), en las que el Estado tiene un papel protagónico frente al resto de los actores y desde ellas logra influir en el campo económico, político, simbólico, lo que nos habilita a pensarlas como estrategias de reproducción entre los grupos y al interior de ellos (D'Angelo, 2016).

La Argentina cuenta con una larga trayectoria de políticas de formación y empleo que han atravesado diversos momentos, de acuerdo con el modelo político-económico imperante. Se retoma de Jacinto (2015) la clasificación de lógicas que predominan en el enfoque de esas estrategias según sus funciones y objetivos, el rol de sus participantes, el tipo de formación y su reconocimiento y a quiénes se dirige.

Entre 1945-1960, el proceso de industrialización estuvo encabezado por los sectores productores de bienes de consumo, que destinaban la mayor parte de su producción al mercado interno. Este crecimiento se vincula a modificaciones en el empleo, en particular, al rápido crecimiento de la mano de obra en la manufactura (Tedesco, 1977), además se consolida el sistema educativo y se extiende la gratuidad del nivel secundario<sup>2</sup>. La oferta de formación profesional se articulaba con sindicatos y

---

<sup>1</sup> Este artículo se elaboró en base a los desarrollos efectuados para las respectivas tesis doctorales de las autoras.

<sup>2</sup> Se crea el Consejo Nacional de Educación Técnica y la Dirección General de Enseñanza Técnica, primer organismo que centralizaba las políticas y sistematizaba las ofertas formativas dentro del sistema educativo.

empresas, promoviendo vínculos entre los actores del mundo del trabajo. Por lo tanto, en este momento predominó la lógica productiva (Jacinto, 2015).

Entre los años '70 y 2000, las estrategias se dirigieron a individualizar los problemas vinculados al mundo del trabajo. Este momento se caracterizó por la fragmentación y deterioro del sistema educativo<sup>3</sup>. Con la crisis socioeconómica de los años '90, aumentó la demanda de las políticas de formación y empleo, que replicaron el modelo de *enlatados* y de focalización propios de la lógica estatal neoliberal. En este sentido, al constituirse en estrategia para los sectores más vulnerables, Jacinto (2015) sostiene que se incorpora la lógica social.

En el transcurso de los primeros 15 años de los 2000, en un contexto de desarrollo económico, se promovió bajo el paradigma del enfoque de derechos una batería de políticas de formación y empleo nacionales dirigidas a generar empleo genuino y de calidad en los grupos poblacionales más vulnerables. Respecto a las estrategias de formación profesional<sup>4</sup>, se integraron a la ley de educación técnico profesional reconvirtiendo la formación profesional en un derecho de trabajadoras y trabajadores. Se configura así una lógica de protección social (Jacinto, 2015).

Otra herramienta fundamental del período es la intermediación pública<sup>5</sup>, con la cual el Estado Nacional intervino en el campo económico a través de la mediación en los mercados de trabajo locales, dado que la cantidad y variedad de demanda de empleo responde a la dinámica de los mercados y estructura los recorridos educativos-laborales que realizan las y los ofertantes de empleo (Martín, 2015). Simultáneamente a la intermediación pública permanecen las intermediaciones privadas<sup>6</sup>.

Entre 2015 y 2019 se sostuvieron algunas estrategias de formación y empleo, pero limitadas en alcance. Se produjeron cambios en las modalidades de intervención de algunas de ellas e incluso otras quedaron suspendidas. Preponderó en estos años una lógica social asociada a la compensación. Fue el período de la prepandemia, caracterizado por un deterioro en el mercado de trabajo que se profundizó con la llegada de la pandemia por COVID-19.

---

3 La Ley 24.049/1991 transfiere los Servicios Educativos de Nivel Medio y Superior no Universitario nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Luego, la llegada de Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, generó un desmantelamiento de las escuelas técnicas en tanto no contempló la modalidad técnica de nivel medio. En 1995 se disuelve el CONET y se crea el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

4 Se fortaleció la oferta y se promovió el diálogo tripartito con sindicatos y empresas. Se sancionó la Ley de Educación Técnico Profesional 26.058/05, en paralelo a una recuperación sectorial, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación técnico-profesional.

5 Desde 2005 está vigente la Red Nacional de Oficinas de Empleo, definidas como entidades municipales con dependencia técnica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Resolución 176/05-MTEySS).

6 Desde las ejecutadas por empresas a las relaciones sociales informales, los contactos para acceder a un trabajo o acceder a una formación, personas conectoras del territorio que ofician de intermediarios entre oferentes y demandantes de empleo.

Durante 2020 y 2021, en un contexto de crisis sanitaria, no se generaron nuevas estrategias de formación y empleo, aunque se readaptaron a la situación de emergencia aquellas que la gestión anterior había suspendido. El Estado desempeñó un rol central habilitando esas estrategias, pero fueron las redes locales las que posibilitaron contener la crisis. Desde mediados de 2021, se han revisado ciertos elementos generales de las estrategias nacionales<sup>7</sup>. La situación de crisis profundizó las desigualdades territoriales existentes en las diversas y heterogéneas zonas del país y evidenció la relevancia de las iniciativas generadas desde el espacio de cercanía y las redes comunitarias. Si algo caracterizó el período iniciado por la pandemia ha sido su ciclo de crisis, redefinición, reestructuración como elementos permanentes.

## Configuraciones locales: una mirada conceptual

Reflexionar acerca de los espacios físicos en clave relacional, implica “romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares” (Bourdieu, 1999, p.119), a partir del análisis de las relaciones entre la estructura del espacio social y la estructura del espacio físico. En efecto, los contextos locales expresan el espacio social y -en tanto espacio social reificado- tiene efectos sociales que cobran importancia en la dinámica espacial, es decir, en las formas en las que se afirma y ejerce el poder (Bourdieu, 1999).

La categoría configuración socioproductiva, en tanto supone un análisis concreto que provee un repertorio integrado por diversas dimensiones de la realidad enmarcadas en formas determinadas de interrelación a nivel estructural y subjetivo, permite el análisis específicamente de las relaciones que se establecen entre las dimensiones (De la Garza, 1999). Por lo tanto, como contexto analítico posibilita la comprensión de los múltiples factores que condicionan los intereses y prácticas relativas a las estrategias de inserción laboral-educativa.

Las características estructurales y productivas de una configuración socioproductiva puede analizarse con los aportes de la perspectiva de los mercados de trabajo locales. Este enfoque multidimensional supone incorporar las particularidades sociales, culturales, ambientales y económicas que configuran formas concretas de estructuración y segmentación del mercado de trabajo, en donde el espacio físico se convierte en un elemento fundante (Casado Díaz, 2000). Al análisis articulado de fase de intercambio de la fuerza de trabajo, es decir de la oferta y la demanda, es de relevancia incorporar el estudio de la estructura económica que da lugar a

---

<sup>7</sup> Es por ejemplo el caso de Fomentar Empleo, programa que sistematiza las diversas herramientas brindadas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.



la configuración de dicha demanda y que se asocia a los procesos específicos de movilización y aprendizaje de la fuerza de trabajo.

Es decir, en cada configuración socioproductiva se entran diversos comportamientos y vínculos entre agentes e instituciones, generando específicos procesos de segmentación y mecanismos concretos de participación y exclusión laboral (Martín, 2013). Ello explica la existencia de grupos con diferentes condiciones de trabajo, que no puede -como sucede en los análisis neoclásicos- entenderse como un libre juego de la oferta y la demanda.

De acuerdo con las características de las configuraciones de los mercados, se establecen las percepciones sobre el trabajo, que implican no sólo diversas trayectorias de las personas sino también distintas representaciones sobre la búsqueda de trabajo y la movilización de recursos para obtener una ocupación (Araujo Guimarães, 2006).

De este modo, desde una perspectiva relacional, se comprende que en cada contexto específico se articulan dos grandes movimientos que entran las opciones formativas y laborales locales: "Del lado de la oferta, los atributos individuales y del hogar de pertenencia, pero también la cultura local y los esquemas de percepción y valoración contruidos a través de la familia y el sistema de formación, influyen en los mecanismos de movilización y aprendizaje de la fuerza de trabajo. Del lado de la demanda, la especialización productiva local; el tipo de relaciones entre empresas; la posición en el mercado; la tecnología implementada; el tamaño del establecimiento; el tipo de demanda; la cultura de gestión laboral local; las diferentes regulaciones legales, etc., condicionan la estructura de las ocupaciones y las estrategias que los agentes empresariales implementan para cubrir los puestos disponibles" (Martín, 2015, p. 6).

En consecuencia, este tipo de análisis permite la emergencia de las diferencias existentes entre distintos espacios locales, que podrían quedar ocultas debido al tratamiento agregado de los datos y, por tanto, para el diseño de políticas públicas que superen el restringido enfoque individualista de las medidas propuestas por el análisis convencional (Miedes Ugarte et. al, 2003).

Ante la crisis sin precedentes en los mercados de trabajo producto de la pandemia de COVID-19, que afectó en mayor medida a trabajadoras y trabajadores en condiciones laborales menos favorecidas, implicando un aumento en los niveles de desigualdad (OIT, 2020), resulta una herramienta necesaria contar con la información de cómo estas lógicas generales sucedieron en los contextos locales, de acuerdo con sus configuraciones propias. Dado que dicho proceso, originado en la lógica de una pandemia global, implicó que las estrategias para el cuidado de la

salud limitaran la movilidad y pusieran en valor las redes de relaciones, estrategias y dispositivos que se constituyen a nivel local.

Teniendo en cuenta que, como se mencionó, la ejecución de la política está mediada por las interacciones de diversos agentes participantes de la configuración socioproductiva, analizar el campo de los poderes locales posibilita atender a las prácticas desde las que se ejecutan concretamente las políticas a través de una infinita diversidad de situaciones locales en las que se juegan las relaciones entre los grupos y de la puesta en juego de las disposiciones de los agentes.

## Los aportes de la mirada local

Con los elementos esbozados, se espera promover el debate sobre la potencialidad que adquieren las estrategias de intervención cuando las características locales son parte integrante de su diseño. Considerando además la experiencia atravesada por la pandemia donde los espacios de cercanía tomaron valor. Esto permite reflexionar sobre la potencialidad de la construcción de políticas de formación y empleo que puedan ser parte de las estrategias de recuperación teniendo en cuenta los dispositivos locales construidos para paliar la crisis. Por esto, en adelante se sistematizan algunos aportes que confluyen en ese sentido.

Las políticas de formación y empleo están permeadas por diferentes lógicas que se encuentran mutuamente imbricadas, aunque prime una de ellas de acuerdo al modelo político-económico vigente en cada período. Dado que es central el diálogo tripartito entre los actores y la certificación de saberes con adecuada oferta de acuerdo con la realidad local, es fundamental que su articulación se sustente en una perspectiva relacional, territorial y de derechos, y no desde una mirada verticalista, centralizada y de compensación.

Considerar las características de las configuraciones socioproductivas como contexto analítico, posibilita la comprensión de los múltiples factores que condicionan los intereses y prácticas relativas a las estrategias de inserción laboral-educativa, más aún en momentos de crisis. Es decir, los sindicatos, empresas, instituciones estatales y organizaciones que se entranan en configuraciones socioproductivas específicas, contribuirían a constituir una oferta educativa de formación profesional, diseñada tomando en consideración la estructura económica que da lugar a la configuración de la demanda laboral. Además de estrategias de intermediación que respondan a las necesidades locales desde las dimensiones estructurales, culturales y subjetivas que dan lugar a las estrategias de formación y movilización de recursos para conseguir una ocupación en relación con esa realidad específica.

Esto requiere que las políticas de formación y empleo se articulen, complementen e integren considerando no solamente los niveles nacionales, provinciales y municipales, sino también las distintas áreas de esos niveles que tienen intervención en el tema. Sería un gran insumo para alcanzar este propósito el lograr un mapeo nacional de las políticas de formación y empleo.

Para la óptima toma de decisión sobre las políticas de intervención se requiere información, por ello es preciso contar con fuentes de datos públicas actualizadas y oportunas, que permitan desagregaciones territoriales. Las divisiones espaciales en las fuentes de datos adquieren particular relevancia, dado que utilizan criterios de división político-administrativos que no necesariamente permiten elaborar información sobre los efectivos procesos y dinámicas construidos en las configuraciones socioproductivas. Para ello se necesita información que acompañe estos requerimientos, como por ejemplo sistemas de indicadores que pueden construirse desde las oficinas públicas de los espacios concretos.

Partiendo de esas líneas de acción y en vistas a su ampliación y profundización, se hace necesario avanzar en la consideración de las características diferenciales que presenta el mapa de nuestro país, en términos de configuraciones locales, en el diseño de políticas de formación y empleo con vistas a la generación de trabajo genuino y de calidad.

## Bibliografía

Araujo Guimarães, N. *En busca de trabajo: ¿cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?* Revista de Trabajo Año 2 N° 2. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Bourdieu, P. *Efectos de Lugar*, en Bourdieu, P. (dir.): *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Casado Díaz, J.M. *Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante. España, 2000.

De la Garza Toledo, E. *La metodología configuracionista para la investigación social*. Gedisa. Ciudad de México, México, 2018.

D'Angelo, L. *El enfoque de género en las políticas públicas de formación y empleo dirigidas a jóvenes rurales del departamento de Maipú, 2003-2012*. Tesis de Maestría en Política y Planificación Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad nacional de Cuyo (UNCuyo). Argentina, 2016.

Jacinto, C. *Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina*. *Perfiles Educativos* vol. XXXVII (148), 2015.

Martín, E. *El peso de la configuración territorial en las trayectorias de inserción juvenil. El caso de la actividad vitivinícola en el departamento de Maipú – Mendoza*. 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2013.

Martín, E. y D'Angelo, L. *Desarticulación y segmentación en las políticas públicas de formación y empleo destinadas a los jóvenes en la Provincia de Mendoza. Una propuesta de análisis relacional*. Kairos. Revista de Temas Sociales. Argentina, 2014.

Martín, E. *Los agentes de la inserción de los jóvenes en el sector vitícola en Mendoza 2003-2013*. Congreso de la Asociación de Especialistas en estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Miedes Ugarte, B. *La estructura de la oferta laboral en el mercado de trabajo local*. Temas Laborales N° 69, 2003.

Organización Internacional del Trabajo. *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*, 2020.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. *Resolución 176/ 2005*, de creación de la Unidad de Servicios de Empleo. Argentina, 2005.

Tedesco, J.C. *Industrialización y educación en Argentina. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - UNESCO, 1977.

# Trabajo y asistencia social: la urgencia de interferir un pensamiento binario

**Melisa Campana Alabarce**  
Universidad Nacional de Rosario

**María Eugenia Hermida**  
Universidad Nacional de Mar del Plata

**Mariana Servio**  
Universidad Nacional de Rosario

## Introducción

Los actuales indicadores de desigualdad, pobreza e indigencia a nivel global, regional y nacional, expresan la debacle a la que el capitalismo financiero neoliberal nos condena. Los feminismos, los activismos ambientales, los movimientos anti-imperialistas, entre otras expresiones de resistencia y construcción, vienen a su vez denunciando el carácter patriarcal colonial y especista de este orden social. La vida se vuelve invivible para la mayoría de la población, sobre todo en países atravesados por la herida colonial, en clases sociales subalternas, en cuerpos feminizados, en niñeces y vejezes. Asimismo, durante las últimas cuatro décadas, se aceleraron procesos de transformación económico-social, que nos permiten hablar de una sociedad pos-salarial. El trabajo ya no es, en la materialidad de los hechos, ese gran ordenador social que a mediados de siglo XX configuraba subjetividades y brindaba el ingreso necesario para la reproducción de la vida.

Estas transformaciones económicas, estudiadas hasta el hartazgo, no han operado, sin embargo, en un cuestionamiento profundo a la hora pensar los contornos y repertorios de la protección social público-estatal: en los imaginarios sigue

primando la idea de que el articulador masivo del lazo social y el canal primero de acceso a los ingresos necesarios para la reproducción material de la vida es el empleo asalariado formal en relación de dependencia.

Por otra parte, hablar de asistencia, en nuestro caso, es hablar de aquella que podría advenir si nos permitiésemos reinventarla, desde un enfoque de derechos situado, recuperando lo mejor de nuestros legados políticos, y que re-diagrame los contornos de los sentidos que históricamente se han adjudicado a la noción de asistencia (Servio, 2021).

Frente a las turbulentas transformaciones del capital y a los vaivenes de la construcción política que no siempre aseguran la correlación de fuerzas necesaria para condicionar los intereses económicos concentrados, queremos volver a la pregunta por el trabajo y también por la asistencia. Mejor dicho, a la pregunta por la actualidad de la relación trabajo - asistencia social (AS), intentando transformar el pensamiento binario y maniqueo al que determinadas formas de plantear la cuestión nos condenó. Parafraseando a Laclau, creemos que “una intervención verdaderamente política no es nunca meramente opositorista; es, más bien, un desplazamiento en los términos del debate que rearticula la situación en una configuración nueva” (2008:60). Es por ello que nos proponemos aquí un “barajar y dar de nuevo”, que recupere inquietudes, posiciones y propuestas que venimos explorando desde la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS).

## Cómo interferir la relación asistencia social - trabajo

La primera operación que haremos será la de desencabalar sentidos. Intentaremos pensar el trabajo y el ingreso como dos dimensiones vinculadas pero diferentes. Por tanto, pensar lo asistencial más acá y más allá de la transferencia de ingresos; y pensar la idea de derecho en su materialidad, como un enfoque que puede atravesar propuestas vinculadas tanto al mundo del trabajo como al campo de lo social-asistencial. En síntesis, cuestionar la idea de que el trabajo es el camino de los derechos; y el de la asistencia el del no-derecho.

Hay dos dimensiones de la relación asistencia social - trabajo que encontramos problemáticas y que consideramos obstáculos para posicionar la discusión en otro registro: por un lado, la inscripción de la política asistencial como conjunto de programas de asistencia al desempleo, que suponen la realización de algún tipo de tareas por parte de sus receptores. Por otro lado, la asociación de la asistencia social con un tipo de técnica de protección institucional que define su público por ser no contribuyente, es decir, un apéndice del sistema de seguridad social bismarckiano (Aguilar Hendrickson, 2009).

En relación a la primera dimensión, queremos señalar que la puesta en juego de mecanismos de contraprestación para legitimar la transferencia de recursos, los famosos programas de *workfare*, “colocan al receptor del programa en la directa obligación de cumplir con algún tipo de actividad como ‘precio’ para recibir una ayuda/subsidio estatal” (Arcidiácono, 2012:48-49). El trabajo se inserta como significativo en la lógica asistencial bajo el mote de “contraprestación”, ubicándolo como factor dignificante del proceso.

Deslindar la asistencia como asistencia al desempleo, pretende desactivar la visión instalada, sobre todo durante los años ‘90, respecto de los “planes trabajar”, esa idea generalizada en el sentido común que reza que los desempleados deben realizar tareas, aunque sean no remuneradas, reactualizando así la sospecha que recae sobre quienes, siendo aptos para trabajar, no lo hacen (Servio, 2020).

Sumado al problema de este acople de lo contraprestacional como requisito para acceder al derecho a la asistencia que no suma, encontramos un acople que resta, y que fue señalado como segundo aspecto del problema asistencia social - trabajo: el de identificar la AS con el aspecto no contributivo de la seguridad social, que refuerza la idea de que sus receptores son *no* aportantes, *no* contribuyentes, menos merecedores. Al respecto, es interesante destacar que “la asistencia social es no contributiva, en el sentido de que no exige un aporte previo, como también lo es la salud, o la educación. En todo caso, lo que distingue a esos subsistemas, más que su condición de no contributivos (se dirige a ciudadanos/as, no a contribuyentes), es el hecho de que se dedican a diferentes aspectos de la protección de las personas” (Servio, 2020:57).

Aquí nos interesa, desde una perspectiva feminista, cuestionar el sentido asociado al concepto de lo no contributivo. Arcidiácono y Zibecchi (2013) analizan la multicausalidad de la incidencia del género en la pobreza, apuntando diversas dimensiones como son las familiares, económicas, demográficas y de desigualdad de acceso a recursos políticos y sociales. En este marco, las mujeres son el sujeto “privilegiado” de las políticas públicas asistenciales, así como de las políticas de transferencia condicionada. Ya sea que los dispositivos exijan o no contraprestación, un punto relevante es la invisibilización de las preexistentes tareas de cuidado que las mujeres realizan. El cuidado es trabajo y ha sido históricamente sostenido por mujeres, e históricamente invisibilizado. Colocamos aquí este punto para visibilizar un conjunto de cuestiones: que la desigualdad estructural (que insisten en llamar pobreza) impacta de manera diferencial y mayoritaria en las mujeres, que son estas mismas mujeres las que, desde esa posición en la estructura socioeconómica, sostienen la vida mediante trabajos invisibilizados y no remunerados de cuidado, que son el foco de buena parte de las políticas asistenciales, que cuando las mismas no prevén contraprestación son significadas



como “dádivas a vagos” que no han trabajado para ganar ese recurso, y que cuando suponen una transferencia condicionada, en ocasiones lo hacen desconociendo el trabajo preexistente constante y deslegitimado de la gran prestación que ofrecen a la sociedad: la de hacer vivible la vida para esa masa creciente de sujetos que no entran en los cálculos del mercado ni de la planificación de la agenda pública.

En efecto, el subsistema de la Seguridad Social se distingue porque sus prestaciones apuntan a la protección referida a los riesgos de la vida activa (situaciones de enfermedad, desempleo, discapacidad o vejez). Aquí dentro se encuentran los seguros de desempleo, las asignaciones familiares, las pensiones no contributivas por invalidez, por vejez, la Asignación Universal por Hijo (AUH), es decir, las prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, reciben una prestación para llevar adelante una vida digna, aun cuando no hayan “aportado” nunca. En nuestro planteo, estas prestaciones no son asistenciales *strictu sensu*. Más que mirar la técnica -que la actual jerga de teoría de la política pública señala como contributiva o no contributiva- que se utiliza, interesa observar cómo se financian esos subsistemas, cómo se organizan, a qué necesidades o problemas responden, etc. (Servio, 2020).

Teniendo en cuenta el planteo anterior, es que decimos: las perspectivas “trabajocéntricas” juegan en contra de una propuesta de Ley de asistencia social como también de otras propuestas de intervención público-estatal como son las del salario social complementario o las de la renta básica/ingreso ciudadano. En los próximos apartados nos dedicaremos.

## La agenda de la articulación asistencia social - trabajo

La tensión asistencia-trabajo está en el centro de la escena política nacional actual, y cuenta a su vez con múltiples antecedentes. Así lo atestiguan las últimas alocuciones públicas de la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, donde abordó el tema de la política pública asistencial, el trabajo y el rol del Estado y las organizaciones sociales en la gestión de lo social. Escapa al objetivo de este capítulo dar cuenta de las múltiples aristas de lo que este debate expresa, pero sí queremos retomarlo para ilustrar la relevancia y vigencia de esta discusión.

Debemos “cambiar los términos del debate”. Y el primer paso es, para nosotras, clarificar el estatuto de lo asistencial y lo laboral, el carácter de derecho de ambos dispositivos, la necesidad de dejar de ubicarlos como pasos de una escalera evolutiva hacia el progreso ciudadano liberal, para pensarlos como dos dimensiones diferenciadas de lo social que requieren nuestros mejores esfuerzos políticos y técnicos.

En cuanto al Salario Social Complementario, nos interesa situarlo como una intervención estatal vinculada al mundo del trabajo, por tanto, no debería ser conceptualizado como política social de transferencia. No es una compensación económica para sectores sociales desfavorecidos que muestran su mérito haciendo un bien social al prestar servicios en áreas informales. Es una retribución por un trabajo. Trabajar no es mostrar un mérito. Es hacer nuestra parte en el marco de integrar una comunidad, una sociedad, un territorio, donde nadie se salva solo. Por eso, cuando el Salario Social Complementario se discutió en el marco de la gestión de la alianza Cambiemos, creemos que algo de los sentidos vinculados a las lógicas de la gestión de la pobreza, de la meritocracia y del individualismo, quedó adherido como significados a ese significante. Desacoplar esos anudamientos, resignificar los sentidos atados a estas líneas de intervención estatal en articulación con diversos actores colectivos de nuestra sociedad, es parte de los desafíos por venir. Adjetivarlo como social y como complementario no debería suponer reenviarlo al registro de la asistencia. Y si ese reenvío es lineal y difícil de desarmar, quizás sea momento de revisar su nominación.

Por su parte, el Ingreso Ciudadano (IC) o Renta Básica (RB), planteado como una red de seguridad en los ingresos del conjunto de la ciudadanía, un piso o base en términos monetarios para todas las personas sin distinciones y sin condicionalidades, es una propuesta que, surgida en el Norte Global, tiene su historia en el debate político académico local, desde la década de 1990, adquiriendo nuevamente notoriedad en el contexto de la pandemia de Covid-19. Tiene como una de sus características sobresalientes el hecho de dirigirse a toda la población. Es decir, no se propone atender a los sectores de bajos ingresos o que demuestren pobreza, ni tampoco a quienes no tienen empleo formal, sino que apunta a tener un carácter universal y, con ello, contribuir a superar el sesgo discrecional y estigmatizante que históricamente se asocia a la asistencia estatal. Este aspecto, desde nuestra apuesta, es compartido con una Ley Nacional de AS. Sin embargo, como veremos, se trata de dos medidas diferenciables. En el caso de la RB o IC, nos interesa destacar que es un derecho económico, un piso de ingresos garantizado de manera universal, sin condicionalidades, a partir del cual se pueden acumular otras entradas monetarias. La asistencia social como derecho prevé, como veremos, prestaciones dinerarias -puntuales o sostenidas durante cierto tiempo-, pero, a diferencia del IC, también materiales y de servicios o apoyo profesional. Es decir, apunta a constituirse no ya en un piso, sino que, ante una necesidad atendible, el sistema deberá prever una serie de prestaciones como derecho subjetivo exigible.

## Por una Ley Nacional de Asistencia Social

Hace varios años, sobre todo a partir del profundo trastocamiento que la AUH generó en el terreno de la política social de nuestro país, desde la Red Argentina

de Investigación sobre Asistencia Social, comenzamos a debatir la idea de una Ley Nacional de Asistencia Social. Conscientes de la envergadura de la AUH en sus múltiples dimensiones, entendíamos que se trataba de una medida cuya naturaleza respondía a una prestación de la Seguridad Social, al ser un *analogon* (parafraseando a Castel) de las asignaciones familiares correspondientes al empleo asalariado formal. Nos hacía ruido la distinción entre dimensión “contributiva” y “no contributiva” (algo de esto se sigue jugando en el imaginario trabajo-céntrico y el merecimiento por “haber aportado”, como ya se dijo), pero, aun así, se trataba de un relativo equiparamiento al interior del subsistema de la Seguridad Social.

A partir de esta cierta incomodidad, comenzamos a sistematizar debates -propios y ajenos- sobre la posibilidad de transitar hacia un subsistema público estatal de asistencia social, con similar carácter de derecho social de ciudadanía que la educación, la salud o la propia seguridad social. Sabemos que discutir la asistencia social en relación a sus funciones, implica necesariamente discutir una reforma institucional, junto al debate sobre necesidades, problemas, recursos. Por eso, pensamos que es tan adecuado como políticamente estratégico discutir una Ley Nacional de Asistencia Social.

Proponemos, entonces, ubicar a la asistencia social dentro del sistema público-estatal de protección social, como subsistema encargado de responder a un conjunto de *problemas sociales* (inexorablemente transversales al conjunto social y no a un sector poblacional). Problemas sociales que -en tanto particularizaciones de la cuestión social, al decir de Estela Grassi- se definen en relación con el nivel de garantías, de protección, que una sociedad decide proveer a todos sus miembros (huelga aclarar aquí el carácter conflictivo de tal definición). Por tanto, es preciso discutir la capacidad protectora del Estado (esto es, el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas, Danani y Hintze, 2011:13) en relación con los derechos de toda la población y no sólo de los sectores -construidos y reconocidos como- pobres.

Entendemos a la asistencia social, pues, como el subsistema conformado por servicios, prestaciones y normativas que el Estado despliega a los fines de atender un conjunto de problemas sociales, así como de prevenir y eliminar las causas que conducen a situaciones de precariedad social.

Decir que la asistencia social es un *derecho social de ciudadanía*, implica poner en discusión, al menos: su *contenido* (qué problemas sociales atiende, qué prestaciones ofrece, de qué calidad y cobertura); su *estructura y organización* (en qué lugar del organigrama público-estatal se anclará, con qué estatus, sus acciones estarán centralizadas o descentralizadas, qué instancias estarán a cargo de su gestión, cuáles

serán sus fuentes de financiamiento y cómo se asegurará el mismo); la *estructura*, *organización* y *gestión* de los servicios sociales que implementarán/garantizarán las prestaciones (infraestructura, recursos, personal, normativas, accesibilidad).

Entendemos, además, que las prestaciones de la asistencia social deben ser de diversa naturaleza: de carácter *técnico* (servicios de información, diagnóstico, mediación, asesoramiento, apoyo, acompañamiento, protección jurídica y social); de carácter *económico* (prestaciones dinerarias, periódicas o puntuales, concedidas a personas o familias/grupos/comunidades para apoyar procesos de integración social o paliar situaciones de emergencia); de carácter *material* (alojamiento temporal o continuado, centros de día, atención domiciliaria, manutención alimentaria).

La elaboración de una Ley Nacional de Asistencia Social involucra, por tanto, un complejo reordenamiento de competencias que reúna “funciones y objetivos asistenciales” hoy dispersas, en un subsistema específico. Esto implica, por ejemplo, diferenciar las funciones de garantía de ingresos de las de apoyo y acompañamiento; repensar la articulación institucional de la AS clarificando y simplificando el mapa de actores públicos y delimitando las responsabilidades y obligaciones de cada uno; entre otras.

Creemos que, pensar la asistencia social como derecho implica, por ejemplo, superar la comprobación de medios/necesidades/carencias, así como clarificar las prestaciones o servicios que brindará, a quién/es le competen, cómo, dónde y con qué calidad y cobertura se ofrecen, cómo se financian, cuáles son los criterios de acceso y permanencia, cuáles son los canales que garantizan su exigibilidad. En definitiva, ¿qué es lo que una Ley Nacional de Asistencia Social debe garantizar de forma inexcusable y sobre qué institucionalidad se desplegará?

## Reflexiones finales

Cuando hablamos de alterar los términos del debate, nos referimos a la urgencia de trascender las premisas ciudadanistas, para abrirse a la pregunta de cómo desencabalar los binomios maniqueos de trabajo/asistencia, clase media/pobres, trabajo/empleo, asistencia/derecho.

La hegemonía del imaginario del trabajo subsumido al empleo como único mecanismo legítimo para alcanzar la subsistencia, así como la hegemonía de los imaginarios antipopulares y misóginos que no reconocen como trabajo al conjunto de actividades sociales que resisten a las lógicas mercantilistas y extractivistas del capital transnacional, son dos tópicos explorados en este escrito, que se vuelven obstáculos políticos para romper con aquellos binarismos.

Estamos convencidas de que estas reflexiones nutrirán el debate en torno al salario básico universal, que en estos días concentra la máxima atención de organizaciones sociales y sectores populares de nuestro país.

## Bibliografía

Aguilar Hendrickson, M. *Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente*, en Moreno, L. (Ed.): *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI. Madrid, España, 2009.

Arcidiácono, P. *La política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Biblos. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Arcidiácono, P. y Zibecchi. ¿Nuevas miradas a viejos problemas? El protagonismo del enfoque de derechos y el enfoque de género en las discusiones sobre pobreza y los programas sociales. *Voces en el Fénix* año 4 N° 23, pp. 118-125. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2013.

Campana, M. *Hacia una Ley Nacional de Asistencia Social*, en Campana, M y Hermida M (comp.): *La Asistencia como derecho. Por una Ley Nacional de Asistencia Social*. Espacio Editorial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020.

Castel, R. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial. Buenos Aires, Argentina, 2004.

Danani, C. y Hintze, S. (coords). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2011. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>

Laclau, E. *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 2005 (tercera reimpresión: 2008).

Servio, M. *Redistribución y reconocimiento. Apuntes a propósito de la Asistencia Social como derecho*, en Campana, M; Alabarce et. al. (edit): *Debates sobre precariedad y resistencias en el capitalismo neoliberal*. Pegues. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2020.

Servio, M. *La configuración histórica de la Asistencia Social en Argentina: los debates académicos*. *Conciencia Social* v5 N° 9, pp. 41-58. Argentina, 2021. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/35347>

# Creatividad política de los grupos subalternos y desafíos del trabajo

**Virginia Manzano**

**Universidad de Buenos Aires**

**Paula Isacovich**

**Universidad Nacional de José C. Paz**

El debate sobre las políticas orientadas a las amplias y heterogéneas poblaciones de sectores subalternos que logran su supervivencia por fuera de la relación asalariada formal, recorre diversas geografías del planeta desde hace algunos años. Propuestas tales como la de instituir una renta básica universal que permita garantizar un umbral mínimo de sustento o la de reducir la jornada laboral para redistribuir el trabajo socialmente existente sin disminuir el nivel de ingreso, dan cuenta de distintos enfoques sobre aquella cuestión y acerca de cómo abordarla. En la Argentina, la discusión ha tendido a centrarse en los alcances y las modalidades de implementación de las políticas de transferencia condicionada de ingresos a "sectores vulnerables", las cuales llevan más de veinticinco años de funcionamiento. Aun cuando se trata de programas que originariamente diseñaron e impulsaron organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial (Manzano, 2013), adoptaron rasgos particulares en función de las estructuras sociales, las tradiciones históricas y la conformación de actores políticos con capacidad de incidencia en los asuntos públicos.

Con relación a lo anterior, la operatoria de este tipo de programas en otras partes del mundo, especialmente en países africanos, no exige la contraprestación de horas de trabajo de beneficiarias y beneficiarios y, para algunos analistas, representa, desde un punto de vista histórico regional, el primer intento sistemático de creación de bienestar entre poblaciones pobres y racializadas. En tal sentido, quienes han perdido su papel clave en el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo asalariada cuentan, a través de estas prestaciones, con cierta cuota de poder



en umbrales de ciudadanía. Por estas razones, a las cuales se suma la amplia extensión de cobertura, estos programas se asemejan en su funcionamiento ordinario a una renta universal básica (Ferguson, 2015). El caso africano se distancia de la situación paradigmática de los estados de bienestar europeos y también de la experiencia argentina. En efecto, el trabajo ha sido un eje central de la política social argentina durante buena parte del siglo XX. Por eso mismo, considerando el rango relativamente amplio de derechos asociados al trabajo formal hasta la década del '70, las políticas de asistencia mantuvieron un lugar residual y estigmatizado (Grassi, 2003). Ese panorama se trastocó profundamente a partir de la década del '90; sin embargo, el trabajo pervivió como referente central para el diseño de políticas sociales, como las de transferencia condicionada de ingresos, que entre sus requisitos establecieron la obligación de contraprestar horas de trabajo semanales en actividades comunitarias o productivas (Arcidiácono, 2012; Manzano, 2013). En comparación, la obligatoriedad de la contraprestación laboral puede leerse como la manifestación del carácter trabajo-céntrico del bienestar social en la Argentina (Arcidiácono, 2012).

Es preciso considerar que las concepciones del trabajo que se encuentran en la base del diseño de diferentes políticas sociales durante los últimos treinta años en nuestro país, son plurales. Desde el trabajo como factor de producción al trabajo como garantía de reproducción social, inclusión e integración (Grassi, 2003, 2012), pero en uno u otro caso han intentado transformar este tipo de prestaciones en empleo. En esta clave es posible leer los numerosos informes o publicaciones académicas que indagan sobre las tareas ofrecidas como contraprestación, la vinculación de las mismas con la producción de bienes, la capacitación y destrezas de beneficiarias y beneficiarios, las identidades construidas y la posibilidad de asociarlas y asociarlos en cooperativas de trabajo o microemprendimientos productivos para lograr la provisión de subsistencia en el mercado. Además, la construcción de la noción de trabajo digno o genuino, evidencia un piso de interlocución que también incluye a movimientos de trabajadores desocupados o precarizados que, desde una matriz histórica de sentido en torno a los derechos de la población trabajadora, orienta las demandas hacia modos particulares de implementación de las políticas, los cuales han generado ciertos marcos de regulación: el cumplimiento de horarios y tareas, días justificados por enfermedad o maternidad, vacaciones y la inscripción en formatos tales como el Monotributo Social para resolver el acceso a una obra social y, más recientemente, el reclamo de aguinaldo.

En este marco, la discusión sobre qué políticas pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores subalternos en la Argentina, colocó en el centro a las políticas de transferencia monetaria asociadas a contraprestaciones laborales y, más concretamente, a la posibilidad de avanzar en un camino de "reemplazarlas

por puestos de trabajo”. Así formulada, la propuesta parece recuperar una demanda que expresan distintos grupos sociales en torno a la necesidad de superar tales políticas como abordaje del problema de la supervivencia. Estas demandas subsumen posicionamientos heterogéneos, por ejemplo aquellos fundados en evaluaciones morales que reclaman la subordinación del sustento al mérito personal (Assusa, 2020) y también otros que recuperan y actualizan la proclamación del “derecho al trabajo”. Más allá de las profundas diferencias, el horizonte pareciera ser la creación de puestos de trabajo, bajo una concepción más amplia del trabajo que supere la visión que lo recorta como empleo asalariado y amparado por las protecciones de la legislación laboral. Entonces, el debate se centra en las regulaciones del trabajo, el financiamiento, los espacios concretos de inserción laboral que podrían alojar esos “puestos”.

Nuestro aporte al debate así planteado se inscribe en una tarea colectiva de investigación que lleva más de quince años analizando, desde un enfoque de antropología política, el aspecto relacional de la formación del Estado en articulación con la movilización y las prácticas cotidianas de los grupos subalternos. De ese modo, hemos estudiado la relación con las políticas públicas en el caso de trabajadoras y trabajadores desocupados, jóvenes, residentes de áreas urbanas en sus luchas por la tenencia segura de la tierra y la vivienda y la sindicalización de las personas en su identificación como trabajadoras y trabajadores del Estado<sup>1</sup>.

En las distintas investigaciones que desarrollamos, identificamos la relevancia que cobra la implementación de políticas de transferencia monetaria en las relaciones cotidianas y extraordinarias entre el Estado y los sectores subalternos. En particular, nos interesamos por la manera en que esas políticas y las relaciones establecidas en torno a su implementación, modificaron los procesos de organización y de lucha de poblaciones agrupadas en barrios populares en torno al trabajo, la vivienda o a la juventud. Siguiendo de cerca estos procesos, advertimos una multiplicidad de tareas “de gestión” que integrantes de distintos “movimientos”, “centros comunitarios”, “agrupaciones estudiantiles” y sindicatos realizan para que las políticas lleguen a personas desocupadas, jóvenes y desalojadas, entre otras. Hemos podido documentar la realización de relevamientos y censos en asentamientos urbanos, la elaboración de proyectos para que grupos de jóvenes soliciten becas, la institución de oficinas barriales para la administración de programas de transferencias monetarias (confección de listas de inscripción,

---

<sup>1</sup> El equipo mayor, dirigido por Virginia Manzano, está radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y cuenta con el apoyo del proyecto *La producción de los modos de vida de los sectores populares urbanos: Un estudio antropológico de las relaciones con la tierra, la vivienda y el trabajo* (UBACyT 20020170100514BA). A su vez, Paula Isacovich dirige el proyecto *Jóvenes, políticas y producción de la vida cotidiana: un estudio etnográfico de procesos de 'inclusión' de sectores populares en universidades del Área Metropolitana de Buenos Aires* (PICT 2157-2017), radicado en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades de la Universidad Nacional de José C. Paz (IESCODE-UNPAZ).

seguimiento del cumplimiento de contraprestaciones, etc.). Gran parte de estas actividades recayeron en manos de personas seleccionadas en función de sostener una escritura sin errores de ortografía o manejar programas informáticos. Asimismo, se modificaron espacios para albergar los dispositivos necesarios para este tipo de vinculación con el Estado (computadoras, impresoras, papel, etc.). Como hemos sostenido, la gestión colectiva de este tipo de programas enlaza la especialización de tareas, la adecuación de infraestructuras comunitarias, el diseño de criterios comunes para la redistribución de recursos y el cuidado comunitario de sectores particulares de la población (Manzano, 2011, 2013). No obstante, la productividad de los sectores subalternos en torno a estas políticas tiende a desbordar la resolución de tareas prescriptas en las mismas a partir del despliegue de creativities orientadas a redireccionar sus experiencias de vida en procura del bienestar (Manzano, 2020).

## Aprender de los sectores subalternos para repensar el trabajo

Hasta aquí, señalamos la relevancia que adquieren las prácticas de las organizaciones para la implementación de políticas sociales de diverso tipo, incluyendo aquellas de transferencia monetaria. Paralelamente, observamos cómo muchas de las personas que hacen posible la implementación de políticas sociales se sostienen ellas mismas materialmente con esas transferencias, en simultáneo a distintas actividades para procurarse un ingreso de dinero que asegure su subsistencia. Por un lado, registramos distintos cursos de disputa que procuran encuadrar como contraprestaciones a tareas que tienen una larga historia en autoconstrucción de barrios populares y producción de ciudad, las cuales eran calificadas previamente como ayuda o colaboración comunitaria: reparación de espacios comunes, mantenimiento de desagües, cocción de alimentos en ollas populares y comedores, actividades de recreación y escolarización entre jóvenes y niños, promoción de la salud, entre otras. Por otro lado, en un movimiento continuo, las tareas enmarcadas como contraprestación suelen colocarse como objeto de demanda por otro tipo de reconocimiento, lo cual se transmuta en procesos reivindicativos para estabilizar las prestaciones en el tiempo, inscribirlas en un conjunto de derechos asociados históricamente con el trabajo formal y traducirlas en marcos contractuales cuyo horizonte es la seguridad del empleo.

Las demandas de trabajo remunerado, en ocasiones formulada como demanda de empleo asalariado, son constitutivas de los procesos de organización y lucha de los sectores subalternos. Estas son dirigidas hacia distintas dependencias del Estado, a diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y hacia personas que suelen asociarse con el Estado y que tienen presencia cotidiana en barrios

populares. La formulación de estas demandas pone de relieve la profundidad de experiencias y saberes que han sido creados, incorporados y traspasados en esta larga temporalidad de vinculación con el Estado, al menos desde la década del '80.

Se trata de conocimientos enraizados en la vida cotidiana, en la historia compartida a lo largo de los años y generados en procesos de lucha por el acceso al bienestar (tierra, vivienda, ingresos, etc.). Estos saberes hacen posible la legibilidad de múltiples problemáticas que afectan la vida diaria en los barrios. Asimismo, fundamentan un conjunto de actividades que en otros contextos fueron clasificadas como ayuda comunitaria pero que podemos pensar como formas de producción política y colectiva que colocan en el centro el bienestar.

Otro aspecto sumamente relevante documentado en diferentes investigaciones es que aquello que hacen las personas para generar ingresos supera largamente cualquier contraprestación en el marco de las políticas de transferencia monetaria: changas, puestos en ferias al paso o compraventa por internet, pequeños comercios o talleres domésticos, lavado de autos, cuidado de personas, son actividades por medio de las cuales procuran sostener la totalidad de su vida. Estas actividades disponibles en las economías de los barrios populares configuran escenarios de vida signados por la inestabilidad, ingresos exigüos, ausencia de controles y protecciones, entre otras manifestaciones de precariedad (Isacovich, 2018). En simultaneidad, se suelen combinar de modos diversos con la percepción de dinero proveniente de programas sociales (y también con las “contraprestaciones” correspondientes). Unas y otras fuentes de sustento, unas y otras actividades, se inscriben en una visión de la vida en un sentido integral.

Es por todo esto que resulta necesario repensar la cuestión del trabajo y la supervivencia desde una visión más amplia, que no se limite a la idea de trabajo asalariado formal, puesto que ésta se encuentra lejos de incorporar la totalidad de acciones que los sujetos efectivamente realizan para garantizar la reproducción de su vida. Visiones heterogéneas acerca del trabajo emergen a través de la legibilidad de los problemas que afectan diariamente la vida de los grupos subalternos, junto con los cursos de acción que emprenden para intentar encontrar resoluciones. En otras palabras, sostenemos que es insuficiente formalizar aquellas acciones enmarcadas como “contraprestaciones”. En cambio, es necesario instituir una política capaz de contener aquellas actividades que los sujetos emprenden en la búsqueda de procurarse cierto bienestar en el tiempo y en la invención de modos plurales de vivir juntos, generando acuerdos y regulando de forma multidimensional los conflictos. Es menester para ello superar la fragmentación y segmentación que supone la formulación de políticas focalizadas y rebasar el sentido de asignación de recursos. ¿Es posible, por ejemplo, instrumentar una política que acompañe las transferencias monetarias con las

protecciones propias del trabajo asalariado formal, sin que estas protecciones se limiten al tiempo y espacio asignado a la “contraprestación”? ¿Es posible imaginar un formato que integre y proteja, en un mismo dispositivo, el conjunto de actividades que estas personas desarrollan para sostener su vida diaria? El objetivo, en este enfoque, apunta a generar una estabilidad que las economías callejeras no alcanzan y a abarcar el carácter integral de la vida social.

El conocimiento acumulado y acrecentado en el tiempo, en conjunto con las prácticas cotidianas en torno al trabajo expresan, como sostuvimos, una visión integral de la vida entre los sectores subalternos que aparece frecuentemente seccionada en la forma estatal de definición de políticas públicas. De tal modo que una cuestión central aquí es cómo reconocer y validar esa experiencia práctica y esos saberes cuyo aporte resulta central para las transformaciones de las políticas. Esta cuestión supone enfrentar, al menos, dos problemas diferentes. Por un lado, el problema del lenguaje de la acción política y, por otro, el problema del reconocimiento de los sectores subalternos como actores políticos y capaces de producir conocimientos relevantes. El primero se evidencia, por ejemplo, en políticas que procuran activamente la participación de sus destinatarios a través de la creación de mesas de trabajo o consejos locales que requieren de la personería jurídica de las organizaciones populares o de intrincados trámites para ser reconocidas como interlocutoras. Es decir, se imponen lineamientos de formalización que son muy onerosos y difíciles de encarar para los sectores subalternos, profundizando el sentido de externalidad del Estado con respecto a sus vidas y condicionando la participación al cumplimiento de normas que resultan más productivas en la regulación y el control de los grupos convocados que en su expresión.

En cuanto al segundo problema, pobladores (especialmente mujeres) que han mantenido durante décadas relaciones con agencias estatales en torno a distintos problemas ligados a la vida en barrios populares, manifiestan su malestar ante clasificaciones estatales que las despojan de su carácter creativo y productivo en términos intelectuales, para convertirlos en meros cuerpos y objetos receptores de políticas. Políticas elaboradas a partir de saberes extraídos de sus territorios, de relaciones que ellos mismos protagonizan, vuelven localmente en forma de leyes o dispositivos, productos cerrados y acabados que imponen nuevos requisitos y regulaciones sobre las prácticas y los modos de organización, dificultando el acceso a los derechos que esas mismas políticas de las cuales se reconocen como autores, deberían garantizarles. A esto se suma el proceso de estereotipación permanente sobre las prácticas de los sectores subalternos, que también los despoja de su carácter creativo para colocarlos como sujetos pasivos de relaciones de subordinación -clientelares, en movimientos sociales, en cooperativas- sin capacidad de discernimiento, recortando sus motivaciones a razones instrumentales como el mero interés por los recursos dispensados por programas estatales. La construcción

de una agenda de trabajo y una metodología acorde que apunte a recuperar y validar estos saberes en términos de conocimientos autorizados y enraizados en la vida y en los modos de existencia, es central para cualquier tipo de reformulación de las políticas y su inscripción en un horizonte temporal más amplio.

## Bibliografía

Arcidiácono, P. *Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*. Revista SAAP vol. 6 N° 2. Argentina, 2012.

Asussa, G. *Derechos, méritos y la hipercondicionalidad de la niñez en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre las políticas de niñez y trabajo*, en Isacovich, P. y J. Grinberg (comps.): *Infancias y juventudes a 30 años de la Convención sobre los derechos del Niño*. EDUNPAZ. José C. Paz, Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/51>

Ferguson, J. *Give a Man a Fish. Reflections of the New Politics of Distribution*. Duke University Press. Durham, EE.UU. 2015.

Grassi, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Grassi, E. *Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades*. *Revista de Ciencias Sociales* (Cr.) vol. I-II, N° 135-136. Argentina, 2012.

Isacovich, P. *Entre la empleabilidad y las economías callejeras. Una mirada etnográfica desde una política de juventud*. Revista *Ensamblés* N° 8. Argentina, 2018.

Manzano, V. *La transformación del sector social en Argentina durante la década del '90: las políticas como espacios de acción colectiva y de regulación social*. *Rumbos, revista de Trabajo Social*, Año IV N° 6. Universidad Central de Chile. Santiago de Chile, Chile, 2011.

Manzano, V. *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Prohistoria Ediciones. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2013.

Manzano, V. *Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna)*. *Journal de Comunicación Social* vol. 10 N° 10. Universidad católica Boliviana. La Paz, Bolivia, 2020.



# Políticas sociales y trabajo en los albores del siglo XXI: preguntas y desafíos para la República Argentina

**Eliana Lijterman**  
Universidad de Buenos Aires

**Martín Hornes**  
Universidad Nacional de José C Paz

“Convertir planes sociales en trabajo” es una afirmación que parece concitar un consenso transversal al arco político. En el anhelo de pasaje de las intervenciones centradas en los llamados “planes” hacia la creación de trabajo, anida la idea de que la solución de la pobreza hace pie en la reversión del desempleo a partir de ciertas acciones estructurales en el ámbito de la producción; mientras que las políticas que operan en la distribución secundaria del ingreso se presentan como “paliativos” inmediatos, orientados a subvenir las necesidades básicas de las poblaciones empobrecidas más que a transformar las verdaderas causas de su condición. Se trata de una lectura económico-productiva que explica la pobreza por el desempleo y a éste como un fenómeno resoluble en el marco de un modelo virtuoso de desarrollo. A este complejo de diagnósticos y prospectivas apeló el decreto presidencial 711/2021, que reorientó los programas de empleo de los ministerios nacionales de Desarrollo Social (MDS) y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en clave de incrementar la contratación de beneficiarias y beneficiarios.

Sin embargo, el empleo parece estar en una persistente crisis que complejiza la premisa. En el siglo XXI, la centralidad que adquirió la figura de trabajadoras y trabajadores pobres en los diagnósticos sociales, dejó claro que no basta con tener trabajo para escapar de la pobreza, sino que esto depende de las garantías y protecciones que la persona sea capaz de brindar. La premisa de “convertir los planes sociales en trabajo” contiene una sospecha: que no es posible -aún si fuera

deseable- eliminar este dispositivo del campo de la política sociolaboral. Por eso la postulación de un tránsito: del problema de la pobreza al del trabajo, de la política asistencial a la laboral.

En este artículo proponemos construir gestos analíticos que interroguen la relación entre pobreza, política social y trabajo. Tres evidencias subyacen en la discusión:

1. La idea de que la pobreza constituye un problema eminentemente productivo, antes que distributivo.
2. La percepción de una frontera nítida entre el trabajo y un espacio ideal de no trabajo.
3. La homogeneización de las transferencias monetarias estatales bajo la nominación de “planes”.

## ¿Dar el pescado o enseñar a pescar?

“Convertir planes en trabajo” sintetiza una prospectiva polivalente y una serie de diagnósticos acerca de las causas de la pobreza y sus posibilidades de transformación: señala al trabajo como la anhelada solución y al mismo tiempo lo visualiza como el terreno principal en el que el problema se gesta. Lecturas heterogéneas convergen en la consideración del ámbito productivo como el que condensa los procesos estructurales que explican el fenómeno. De allí la extendida idea de que la política social no deba sólo ni principalmente distribuir ingresos, sino incidir en las razones de su insuficiencia o carencia: la falta de trabajo.

Esta racionalidad económica suele presentarse como una visión “estructural” de la pobreza, interesada por los determinantes de su evolución y no sólo por sus manifestaciones o consecuencias en la órbita de la distribución. El ordenamiento que asocia producción con economía y distribución con política también traza la jerarquía entre las intervenciones “macro” y las que transfieren ingresos: sólo las primeras detentarían la capacidad de alterar las causas profundas de la pobreza, mientras que las segundas incidirían a nivel superficial.

La continua desestabilización del empleo clásico experimentada desde fines del siglo XX, en la Argentina y el mundo, no conmovió necesariamente la centralidad del trabajo en las prospectivas sobre la pobreza. Muestra de ello son los diagnósticos sobre la exclusión, que circulan desde la década de 1990, según los cuales la condición de inempleabilidad de las poblaciones expulsadas del mercado laboral es causa y consecuencia de la pobreza, en un verdadero “círculo vicioso” que no

podría romperse con la mera redistribución de ingresos. Esta faceta “subjetiva” del problema retoma al trabajo como uno de sus núcleos, no sólo por su capacidad de generar ingresos, sino por su rol socializante: la inempleabilidad aparece en estas problematizaciones como un proceso potencialmente de-subjetivante (Lijterman, 2021). La expansión de transferencias monetarias no contributivas, sujetas a condicionalidades, encarna esta visión.

Sin embargo, el proceso de institucionalización de estos dispositivos en las siguientes dos décadas estuvo abierto a innovaciones e indica tensiones y ambigüedades en las programáticas contemporáneas sobre la pobreza. Señala la insuficiencia de la pretensión de que “crear trabajo” sea una alternativa capaz, por sí misma, de superar el problema social. Justamente, la personificación de “nuestra” cuestión social son las trabajadoras y los trabajadores pobres, figura que pone en cuestión los alcances de la seguridad que puede garantizar el trabajo. Al mismo tiempo, las imaginaciones políticas sobre el “pleno empleo” como horizonte de integración se encuentran resquebrajadas. En tiempos de una concentración económica inédita, la política social es objeto de un renovado protagonismo, al calor de discusiones crecientes sobre los derechos de distribución. Se trata de un debate político y teórico que encuentra en la distribución racionalidades explicativas de la pobreza y hace pensables otras vías de acción (Ferguson, 2015). En la Argentina, la particular trayectoria de estas políticas movilizó procesos de reconocimiento que ampliaron la categoría de “trabajador formal” como sujeto de protección e interpelaron los esquemas heredados de aseguramiento.

Diagnósticos y desarrollos institucionales concretos evidencian una línea de mutación. Una certeza emerge: la pobreza ya no puede ser concebida en términos de la falta de trabajo. “Convertir planes sociales en trabajo” resulta una afirmación paradójica: reconoce la presencia estructural, más que coyuntural, de las políticas de transferencia de ingresos y evoca cierta pretensión de superarlas, a través de un pasaje de sus titulares al mercado laboral. Si la expresión tiene potencia es la de abrir la reflexión sobre nuevos arreglos distributivos alrededor del trabajo, basados en una consideración amplia del mismo.

## El futuro llegó hace rato: cartografías laborales en expansión

La pretensión de convertir los planes sociales en trabajo evoca una expectativa de metamorfosis que históricamente atravesó al campo asistencial, respecto de un sujeto que le es escurridizo: aquel que, siendo “válido”, no se encuentra en condiciones de vivir de su propio trabajo o carece de él. Aunque transformar estas poblaciones en “productoras de su propia existencia” (Castel, 1997) resulta un desafío imposible para la asistencia, dicha expectativa organizó distintas matrices

históricas de intervención. Ellas han supuesto una cierta representación del paisaje laboral. Más precisamente, de su frontera con el no trabajo.

El no trabajo comprende un espacio ideal, definido por la pura negación y la “falta” que se inscribe en los sujetos que mantienen una frágil conexión con el mercado laboral (Lijterman, 2018). Remite a un registro extra-productivo y extra-mercantil en el que quedan inscriptos prácticas, sujetos y problemas. De forma típica, la pobreza y las poblaciones pauperizadas. Pero también formas de laborar y vivir no directamente vinculadas al intercambio, como el trabajo comunitario y el doméstico. La frontera que separa trabajo de no trabajo es históricamente variable, depende de prácticas sociales que invisten ciertas actividades de los atributos de economicidad (y desconocen otras).

Esa frontera es un asunto controversial en nuestra actualidad. La rarefacción del registro del trabajo es un proceso de largo plazo, que puede datarse a inicios de los años ochenta, cuando tras la salida de la dictadura cívico-militar comenzaron a examinarse las transformaciones de la estructura ocupacional, sospechando que no eran meramente coyunturales (Lijterman, 2021). Desde entonces se produjo una sostenida interrogación de los bordes y confines de dicho registro, a partir de la creciente visibilidad de trabajos vulnerables y de las demandas de su sujeto por mayor protección. Creaciones institucionales recientes plasman las alteraciones del concepto de trabajo: la construcción del joven Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) y las políticas de reconocimiento de derechos de protección por la realización de trabajo de cuidados. También la puesta en práctica del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), en 2020, develó la gran envergadura del “trabajo atípico” en la estructura ocupacional local. La sorpresa con que socialmente se acogió dicha cifra habla de que las representaciones sobre el mundo del trabajo y su exterior parecen estar en continua ebullición.

En la misma línea, el Decreto 711/21, que propone la conversión de los programas de impulso al trabajo asociativo y comunitario en “empleo asalariado registrado”, reconoce a sus titulares como “desocupados” o insertos en “trabajos precarizados”. Pero la expectativa de pasaje pareciera reinstalar la nitidez de la frágil frontera entre trabajo y no trabajo. Si aquellos programas habían avanzado en reconocer a sus titulares como trabajadoras y trabajadores, generando intersecciones inéditas con la seguridad social, uno de sus riesgos había sido la postulación de la economía social como un eslabón en la transición hacia el “empleo decente” en el mercado oficial. Transitoriedad que hacía aceptable un bajo estándar relativo de “formalidad laboral” para estas ocupaciones. La perspectiva de “convertir planes sociales en trabajo” podría problematizar la cristalización de múltiples y desiguales formalidades, al tiempo que implica un

posible retroceso en los procesos de reconocimiento hacia formas de trabajar alternativas al empleo mercantil, recolocándolas en el espacio ideal de no trabajo.

## Tensiones redistributivas: dinero estatal y múltiples formas del trabajo

La utilización del genérico “planes” que suele trascender en el debate público entorpece la discusión. Aclaremos las trayectorias recientes en el campo de las políticas sociales de la República Argentina, en aras de visibilizar las variadas formas de trabajo que allí se articulan.

El punto de partida de las iniciativas monetarias vinculadas al empleo surge en nuestro país con los Planes Trabajar I y II. En un contexto de ajuste estructural y profundas reformas laborales planteadas en los años noventa, el Plan Trabajar significó una asistencia monetaria que, en 1995, alcanzó a más de 700.000 desocupadas y desocupados. En 2002, tras la crisis económica, política y social más importante de la historia de nuestro país y en un escenario donde la situación de pobreza e indigencia demandaba una asistencia masiva, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) implementó el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social (PJJHD). Con la envergadura de la crisis, el PJJHD llegó a alcanzar a más de 2.000.000 de titulares para luego, a partir de 2006, descomponerse en distintas iniciativas: por un lado, en el Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS) y, por otro lado, en el programa Familias por la Inclusión Social (MDS).

Durante los años venideros (2003-2008), surgieron un conjunto de transferencias monetarias que incorporaron nuevas figuras para la asistencia. El MDS jugó un rol preponderante en la difusión de líneas políticas vinculadas al empoderamiento de las tramas territoriales y el sector cooperativo (Plan Manos a la Obra, Argentina Trabaja y otras medidas). Las intervenciones del dinero estatal fortalecieron el trabajo de las organizaciones y movimientos sociales de base involucrados tanto en actividades asociativas y cooperativas, de servicios y promoción social, como de asistencia directa e integración comunitaria. Las claves del dinero estatal incorporaban una matriz ligada a las tramas productivas de la economía social y las redes comunitarias del cuidado, donde hasta entonces el Estado no había centrado su intervención. Las nuevas herramientas de política social introdujeron la figura del Monotributo Social, garantizando la posibilidad de facturar servicios y actividades productivas, gozar de aportes jubilatorios y la prestación de obra social.

A partir de 2009, con el advenimiento de la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social (AUH), se inaugura una etapa diferente para las transferencias monetarias: las mismas comenzaron a inscribirse como políticas de inclusión

social con enfoque de derechos, postulado asociado a la idea de pisos mínimos de protección y a la noción de reparación histórica. Al igual que otras experiencias latinoamericanas, la Argentina incorporó la AUH como un componente de la protección social dirigido a trabajadoras y trabajadores de la economía informal o con inserciones precarias en el mercado de trabajo. Esta experiencia implicó un nuevo pasaje del dinero estatal, que vino a reparar la falta de regulaciones estatales en el trabajo informal y a reconocer la histórica vulneración de derechos de su sujeto.

En una radiografía acerca de las políticas sociales de los últimos ocho años encontramos un denominador común: la preocupación de gobiernos de diferente signo político por transformar las intervenciones monetarias. Durante el período de gobierno de Cambiemos (2015-2019), se desplegó el programa “Empalme” que perseguía el objetivo de vincular titulares de programas sociales al denominado “mercado formal de trabajo”. En un movimiento similar, el gobierno de Alberto Fernández (2019-) promueve convertir los planes sociales en “trabajo genuino”. El punto menos advertido de esta discusión es que las políticas sociales basadas en transferencias monetarias se entrelazan de hecho con diferentes formas de trabajo: la Ley de Emergencia Social (que data del 2016) y la existencia del Salario Social Complementario resultan prueba de ello pero, además, la infinidad de asociaciones, organizaciones sociales y movimientos que perciben subsidios y transferencias monetarias estatales destinadas a la producción económica y la reproducción de la vida.

La emergencia del COVID-19 y el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) actualizaron los debates en torno al trabajo y sus formas de protección. Medidas como el IFE y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) revelan la necesidad de un debate profundo sobre:

- a. Las formas que adquiere la productividad en el capitalismo actual.
- b. Nuevas interpretaciones acerca de las formas innovadoras de trabajar.
- c. Renovadas categorías para pensar la relación capital-trabajo y las protecciones que de ella se deriven.

## Conclusiones

En nuestra tradición política nacional, el trabajo ocupó el eje central de la integración social. Los momentos en que la crisis se presenta como un hecho social total -2001 y el escenario pandémico 2020/ 2021- los debates sobre el rol del trabajo en tanto forma de organización y reproducción vuelven a ocupar el centro de la escena.

Intentamos reponer una perspectiva que observe la problemática desde otro lente: repensar el trabajo en el siglo XXI supone componer una nueva mirada de su sujeto y, con ello, de las formas de integración y protección social. Deberíamos detenernos en la crisis como oportunidad y en la posibilidad de conectar las potencialidades del dinero estatal con la realidad laboral local (Hornes, 2020).

Algunas ideas embrionarias nos ayudarían a pensar. Durante los últimos años, la economía popular y el cooperativismo han crecido exponencialmente, tal como lo señalan los recientes registros oficiales. Se trata de una rama que crece en varios sectores y está compuesta por sujetos y organizaciones que suelen ser percibidos más como objeto de carteras sociales antes que productivas. El desafío es resituar las políticas en este sector, generar una serie de compromisos y subsidios estatales que dinamicen la contratación de servicios e, incluso, impongan una agenda de participación pública en empresas cooperativas con aportes salariales concretos.

En la misma línea, hace más de dos décadas registramos el crecimiento exponencial de instituciones intermediarias en el abordaje de la cuestión social, destacándose en áreas donde el Estado ha delegado su capacidad interventiva o no crea experiencias novedosas. En diferentes gobiernos locales, resalta la presencia de numerosas organizaciones de base y no gubernamentales, movimientos sociales y religiosos, construyendo tramas comunitarias de abordaje de problemáticas complejas y redes de protección: actores/actrices que interceden con más o menos proximidad en la prestación de servicios de asistencia, cuidados, promoción, servicios educativos y culturales. El compromiso estatal debería ser el de asumir que los diferentes actores que forman parte de dichos procesos ingresen en una intermediación salarial y sean regulados por convenios colectivos pensados para las nuevas tramas sociales de cuidado y protección.

Un tercer eje de ideas debería centrarse en las organizaciones intermedias y las asociaciones profesionales. Cabe preguntarse sobre el rol de los sindicatos y organizaciones profesionales de distinta índole en los desafíos por discutir las nociones de trabajo, las legislaciones vigentes y el alcance de las protecciones tradicionales. Históricamente, las organizaciones vinculadas a los espacios de representación laboral jugaron un papel central en las regulaciones de la relación capital-trabajo, en la promoción y la formación laboral, y en la defensa colectiva de trabajadoras y trabajadores. El desafío actual es imaginar horizontes de innovación, contemplando un escenario que ya no sólo no reconoce estructuras tradicionales, sino que, además, ha conocido el agotamiento de diferentes modelos. Las formas de trabajo múltiples desarrolladas en las últimas décadas imponen la redefinición de las formas de representación y organización laboral, sin que estas nociones invoquen a los viejos fantasmas de la “flexibilización”.

Un cuarto y último eje ronda en las propuestas frecuentes de incorporar titulares de programas sociales al “mundo formal del trabajo”. La exención de impuestos, cargas sociales, aportes o contribuciones a las empresas suele ser una muletilla utilizada en diferentes políticas. Algunas de esas recetas ya demostraron efectos negativos sobre el mercado de trabajo. Sin embargo, las experiencias recientes del ATP y el vigente programa REPRO, podrían configurarse como estrategias institucionales sólidas a la hora de promover la creación de empleo y la innovación en diferentes ramas industriales.

Los ejes arriba mencionados se tornarían más significativos aún si logramos recomponer la capacidad del Estado como regulador y conductor de procesos económicos que breguen por una industrialización y transformación progresiva de los entramados industriales, el desarrollo de infraestructura física y tecnológica, la especialización de bienes tecnológicos de mediana y mayor complejidad, la diversificación de exportaciones (en detrimento del extractivismo creciente) y políticas que incrementen la innovación en la producción.



## Bibliografía

Castel, R. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1997.

Ferguson, J. *Give a Man a Fish. Reflections on the New Politics of Distribution*. Duke University Press. New York, EE.UU., 2015.

Hornes, M. *Las tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*. Teseo Press. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020.

Lijterman, E. *Del "fin" a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones de la (in)formalidad laboral en un nuevo ciclo de reforma social (Argentina, 2002- 2015)*. Teseo Press. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2021.

Lijterman, E. *Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos*. Íconos N° 68. Quito, Ecuador, 2018.

# Cuidados, trabajo y bienestar en mujeres del conurbano bonaerense: los Centros Holísticos como espacios de contención

**Agustina Gracia**  
Universidad de Buenos Aires

El presente escrito se propone analizar el funcionamiento de los Centros Holísticos como espacios de contención, formación de redes sociales y promoción de la autonomía e independencia económica de mujeres habitantes del conurbano bonaerense. Con este fin y tomando como faro el quinto objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –esto es, lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas– pretendo retomar los hallazgos de mi investigación doctoral, desarrollada a partir de un trabajo de campo durante el período 2016-2020 en los partidos bonaerenses de Morón y La Matanza, observándolos a la luz de una perspectiva feminista. Tomo como preocupaciones centrales la situación de las mujeres en torno al aislamiento doméstico y al cuidado, incorporando una dimensión novedosa: la necesidad del autocuidado, el fortalecimiento de la autoestima y de los lazos de sororidad como habilitantes de la emancipación y promotores de la integración comunitaria. La guía de esta reflexión puede sintetizarse en los siguientes interrogantes ¿cómo se cuida a las que cuidan? ¿Qué opciones disponibles existen para que las mujeres –en este caso, habitantes del conurbano bonaerense– puedan ser cuidadas, oídas, contenidas o cuidar de sí mismas de una manera que ellas consideren deseable o adecuada? Conocer estos escenarios “heterodoxos” nos permitirá reconocer las problemáticas que aquejan a las mujeres que, por distintos motivos, no acuden a instancias de contención terapéuticas o de atención provistas por el Estado, advirtiendo sus necesidades y los mecanismos de alivio a los que se vuelcan dentro de sus propias comunidades.

## Introducción

La elección del tema de investigación doctoral anteriormente mencionada se orientó a partir de la advertencia de una tendencia social que presenta un crecimiento sostenido: la incorporación de prácticas espirituales como medidas de autocuidado y formas de desarrollo personal en las trayectorias vitales de las mujeres. La espiritualidad se presenta como una categoría instalada en medios masivos de comunicación, redes sociales y en el sentido común. Junto a esto, su creciente importancia puede reconocerse a partir de los datos recabados por la *Segunda encuesta nacional sobre creencias y actitudes religiosas en Argentina* (Mallimaci et al., 2019) realizada por el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). En ella, se constató que la creencia en “la energía” –noción fundamental para este universo “espiritualizado”– presentó un 76% de adherencia en 2019, marcando más de 10 puntos de crecimiento en relación al relevamiento anterior, realizado en 2008.

Atenta a estas modificaciones en las prácticas y creencias de importantes sectores de la sociedad, la investigación abordó las transformaciones de la subjetividad entre practicantes de una disciplina espiritual conocida con el nombre de Meditación de la Llave Mariana, a través de una metodología etnográfica. Es decir, realizando observación participante en reuniones dedicadas al aprendizaje y difusión de esta técnica, junto al empleo de entrevistas en profundidad entre sus instructoras y aprendices. El problema de investigación apuntó a comprender cuáles eran las transformaciones experimentadas por las personas que se convertían en miembros activos de este movimiento en un nivel identitario, subjetivo, intersubjetivo y en relación a su agencia –es decir, su margen de acción para negociar o subvertir la situación que le es socialmente dada–.

Los resultados arrojaron que el colectivo de asistentes se componía por un porcentaje de mujeres cis mayor al 95%. Muchas de ellas manifestaron haberse acercado a las prácticas espirituales como un modo de autocuidado, una forma de restaurar un bienestar que consideraban perdido luego de encontrarse expuestas a distintas desigualdades y vulnerabilidades por motivos de género: intentos de abuso sexual, maltratos físicos y psicológicos por parte de sus padres, parejas o ex parejas, situaciones de precariedad e incertidumbre laboral, entre otros.

A partir de esta indagación tuve la oportunidad de observar y registrar el funcionamiento de cinco espacios, frecuentemente denominados Centros Holísticos, utilizados como lugar de enseñanza y práctica de saberes espirituales o técnicas orientadas a la recuperación del bienestar, distribuidos en los partidos de Morón y La Matanza, cuyas asistentes y gestoras son, también, mayoritariamente mujeres.

Disciplinas como el Yoga, el Reiki, la Reflexología, el Masaje Tailandés, la Meditación con Cuencos Tibetanos o la Meditación de la Llave Mariana constituían parte de una oferta intensamente requerida por mujeres de la zona, provenientes de sectores medios y sectores populares. Por motivos de espacio desarrollaré únicamente el material etnográfico recabado en uno de los centros que funciona en La Matanza (dentro del segundo cordón) en el espacio de una peluquería, ya que considero que constituye un caso testigo del fenómeno del que daré cuenta en lo sucesivo.

## Trabajo, autonomía y red de cuidados en un espacio espiritual

Las personas que no poseen ingresos propios o no poseen empleo son en su mayoría mujeres (CEPAL, 2021) también son la mayoría de las personas que acceden a empleos informales o de baja calificación (Vaca Trigo, 2019). La situación se agrava si tenemos en cuenta que son las mujeres pertenecientes a sectores populares quienes hallan mayores dificultades para acceder a instancias de calificación debido a la demanda doméstica (Frega, 2020).

Los aportes de la economía feminista, destinados a pensar cómo combatir las desigualdades de acceso a la instrucción, al empleo genuino y calificado, y a recursos y estrategias para promover la sostenibilidad de la vida, me habilitaron a reflexionar sobre el potencial de los Centros Holísticos. Es así que tomé como preocupaciones centrales la situación de las mujeres en torno al trabajo, a los cuidados –y el consecuente aislamiento que implican– incorporando una dimensión novedosa: la necesidad del autocuidado, el fortalecimiento de la autoestima y de los lazos sororos como habilitantes de la emancipación y promotores de la integración comunitaria. Estos aspectos no formaban parte del interés de investigación previo, sino que resultaron emergentes de la indagación en el terreno y el despliegue del trabajo de campo.

Entiendo como cuidados “todo lo que hacemos en vistas de mantener, sostener o reparar nuestro ‘mundo’ de manera tal que podamos vivir en él lo mejor posible” (Fisher y Tronto, 1990: 40). A partir de esta amplia definición, que excede los límites de la reproducción material de la vida, incorporo todas las actividades afectivas, terapéuticas y domésticas desarrolladas por las mujeres que aquí analizamos. Son numerosos los trabajos que dan cuenta de la forma en la que las mujeres proveen cuidados a otros (Aguirre, 2005; Delfino, 2012; Faur, 2014), mientras que los modos de autocuidado y cuidado entre pares permanecen como un punto ciego. En este sentido creo de vital importancia rescatar los modos en los que “las que cuidan” se cuidan a sí mismas y entre sí, en pos de mejorar sus condiciones materiales, emocionales y sociales de existencia.

La problematización de la categoría de cuidado parte de la necesidad de producir contenidos que la politicen y promuevan diálogos entre actores políticos, académicos y territoriales, dando lugar a la construcción de saberes situados (Ierullo, 2020). Es por ello que a continuación introduciremos la forma en la que estos modos de cuidado resultan relevantes para las trayectorias femeninas abordadas, siempre jalonadas por las condiciones propias de un sistema patriarcal<sup>1</sup>.

A través de entrevistas y observaciones de distintas actividades desarrolladas en Centros Holísticos, por ejemplo, seminarios de Biodecodificación o iniciaciones en Llave Mariana, fue posible reconocer ciertas recurrencias o derroteros comunes entre las mujeres que se acercaban a los centros y el modo en el que esta participación tenía un impacto en sus vidas.

Marta, una mujer de González Catán que gestiona su peluquería como Centro Holístico en horarios no comerciales, dio inicio a lo que ella llama su “camino espiritual” hace poco más de dos décadas. En aquella época el maltrato de quien por entonces fuera su marido, la llevó a una separación dolorosa. Sumado a esto, otras experiencias como la quiebra de su negocio o el fallecimiento de una de sus hermanas, la sumió en un estado de angustia y soledad que describe como “haber tocado fondo” (entrevista con Marta y Silvia, 2017). Es a partir de estos eventos que comienza a acercarse al mundo de la espiritualidad aprendiendo numerología, tarot, biodecodificación, realizando seminarios de mandalas, Llave Mariana y otras disciplinas afines. Es gracias a estos aprendizajes que Marta considera que la espiritualidad “la salvó”, logrando que recupere el bienestar y potencie su negocio atrayendo a nuevas clientas interesadas en estos saberes. Poco a poco sus clientas se convirtieron en alumnas y, posteriormente, en amigas. También se capacitaron<sup>2</sup> en otros centros y volvieron a “la pelu” a dictar sus propios cursos.

Si bien cada encuentro tiene sus particularidades, en términos generales, los talleres, cursos y seminarios que se dictan en el centro ubicado en González Catán tienen como elemento común momentos de diálogo y escucha emocionalmente intensos. Las propias biografías son elaboradas y reelaboradas en estas instancias de manera intersubjetiva.

De la misma manera, las sesiones de Reiki, consultas de Tarot o los masajes que pueden darse en este centro u otros alledaños, pueden leerse como prácticas a las

---

<sup>1</sup> El sistema patriarcal o patriarcado ha sido definido como un sistema de dominación ordenado en función del sexo/género, por ejemplo, Sylvia Walby (1989) lo ha definido como un sistema de estructuras y prácticas sociales en el que los hombres dominan, oprimen o explotan a las mujeres.

<sup>2</sup> Frecuentemente, estas capacitaciones se dictan en lugares alejados dentro de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e incluso en otras provincias. Esto tiene como consecuencia que algunas de estas mujeres hayan realizado por primera vez desplazamientos interprovinciales sin acompañantes, tanto para tomar como para dictar esta clase de talleres, ganando así independencia y autonomía.

que las consultantes acuden como formas de cuidado. En ellas destinan tiempo y dinero a su propio bienestar, generando a la vez el fortalecimiento de un lazo con otra mujer que consideran beneficioso para su vida. Liliana, una docente jubilada, durante una charla informal expresaba: “Pasé mucho tiempo cuidando a otros, a mis alumnos, a mis hijos, ahora me toca a mí” (registro de campo, 2016). En la misma línea, Sara, relataba el conflictivo momento que estaba transitando a causa de su separación, en la que estaba sufriendo violencia psicológica repetidamente por parte de su ex marido, y aseguraba: “Es importante que yo haga esto, porque esto es lo que me hace bien a mí” (registro de campo, 2019).

En estos encuentros también construyen narrativas sobre sí mismas y negocian sentidos sobre lo que significa ser mujer. Son innumerables los relatos en los que refieren a “mi reikista”, “mi masajista”, “mi tarotista” como personas de confianza a las que recurren ante un momento de angustia o incertidumbre.

Por otra parte, es importante señalar el impacto que este tipo de aprendizajes tiene para muchas mujeres en el nivel laboral y, por lo tanto, económico. En efecto, algunas de estas mujeres han obtenido un ingreso económico independiente por primera vez, oficiando como guías de meditación, maestras de reiki o instructoras de yoga ganando autonomía y poder de decisión sobre sus propias vidas. Han sido titulares de un contrato de alquiler y administrado un emprendimiento por primera vez a raíz de esta actividad. Asimismo, estas nuevas actividades las han acercado a realizar otra clase de capacitaciones, como cursos de diseño gráfico -a fin de difundir sus actividades de manera más efectiva a través de *flyers*- o de *marketing digital* para aumentar la llegada de sus propuestas. Finalmente, algunas han comenzado a desempeñarse como vendedoras autónomas de productos “espirituales”, “de cuidado” -cremas, jabones y ungüentos especiales- o simplemente decorativos, retomando estéticas *New Age*.

La circulación mencionada anteriormente dio lugar a la conformación de una red de mujeres que son instructoras, aprendices, consultadas y consultantes, compañeras, vecinas, amigas y clientas. Una de sus participantes, Silvia, que es instructora de Biodecodificación, describe al grupo como un lugar en el que “cada una brinda lo mejor para todas y no hay envidias” (entrevista con Marta y Silvia, 2017). Desde nuestra perspectiva, este entramado de vínculos también puede pensarse como una red de cuidados mutuos.

La cercanía residencial propició que este colectivo desborde sus intereses y actividades espirituales, dando lugar a verdaderas redes de colaboración en las que se atienden las necesidades concretas de participantes o allegadas del grupo, también de instituciones o vecinos del barrio que presenten alguna necesidad particular. En una ocasión, una de las participantes acudió a Marta para la

organización de un evento singular. Se trataba de un cumpleaños colectivo de 15, que algunas vecinas estaban intentando organizar para 10 chicas de una escuela especial de la zona, que no contaban con los recursos necesarios para realizar el festejo. Rápidamente Marta puso a disposición sus habilidades como peluquera y maquilladora, a la vez que consiguió que varias asistentes a sus cursos donaran vestidos de 15 –en muchos casos, se trataba de los que habían sido utilizados por sus propias hijas–. Las adaptaciones y arreglos necesarios de los atuendos fueron realizados también por costureras del grupo que contribuyeron con su trabajo en forma gratuita.

En otras oportunidades, se reunieron útiles escolares y vestimenta para escuelas y jardines de infantes de la zona. Como vemos, el anclaje territorial del grupo promueve la integración comunitaria, incentivando vínculos de solidaridad y sororidad. A pesar de los efectos benéficos innegables de estas acciones, no podemos dejar de señalar que dichos procesos también dan cuenta de una marcada desigualdad generizada en relación a los cuidados. Además de su mayor dedicación a estas actividades en el ámbito doméstico<sup>3</sup>, son las mujeres quienes se encargan, además, de las prácticas de cuidado a nivel comunitario (Kessler, Svampa y González Bombai, 2010; Ierullo, 2020).

Las mujeres que pertenecen a sectores populares son las que se enfrentan a mayores condiciones de injusticia en relación a la distribución de roles y tareas y las restricciones que estas implican<sup>4</sup> (Rodríguez Enríquez, 2015). Sin embargo, las mujeres con quienes hemos trabajado –trabajadoras y usuarias de Centros Holísticos– no suelen cuestionar abiertamente dichos roles e incluso podría decirse que sostienen modelos de feminidad hegemónicos que son heterosexistas y patriarcales, marcando por momentos diferencias o rechazos explícitos hacia una variedad de expresiones feministas (Gracia, 2021).

Este hecho probablemente ayude a explicar su reticencia a acudir a los talleres e instancias de escucha y contención que proponen los municipios en donde residen, en el marco de políticas de género que explicitan su posicionamiento y carácter feminista. Tampoco participan activamente en redes de militancia partidaria o social, lo que convierte, en muchas ocasiones, al ámbito espiritual como el único contacto con otras mujeres por fuera del círculo familiar más íntimo.

---

3 Dentro de la bibliografía especializada, existe un consenso en torno a que las mujeres son mayormente responsables de las tareas de reproducción doméstica, gestión y cuidado de los miembros de la familia (Aguirre, 2005; Delfino, 2012; Faur, 2014).

4 Como ya ha sido señalado, dicha desigualdad no ha hecho más que profundizarse en el contexto de la pandemia del COVID-19 y la crisis del cuidado que puso en evidencia (CEPAL, 2021).

## Conclusiones

Con la intención de promover el empoderamiento femenino, considero que es relevante atender a los procesos que se advierten en el marco de Centros Holísticos y en contextos de práctica, enseñanza y aprendizaje de disciplinas “espirituales”, en tanto formadores de redes de cuidado y posibilitadores de una mayor autonomía económica y subjetiva para sus participantes.

Al centrarnos, desde una mirada etnográfica, en el punto de vista de sus protagonistas, actividades que desde una aproximación superficial podrían considerarse superfluas e incluso perjudiciales para la igualdad de género, se revelan como espacios con potencial para la emancipación y el desarrollo personal de sus participantes. Aquí las mujeres movilizan tiempo, dinero y esfuerzo a formas de cuidado y autocuidado que implican aspectos físicos, sociales y espirituales.

En función de ello propongo: reconocer las instancias de autocuidado y desarrollo espiritual como relevantes para el bienestar de estas poblaciones vulnerables y para la integración comunitaria, hallar buenas prácticas y técnicas de contención y cuidado que sucedan en estos contextos, generar condiciones para que las mujeres puedan construir y sostener espacios de sociabilidad y escucha que son centrales para romper el aislamiento doméstico y habilitar el tejido de lazos con otras significativas. Por último, creo menester explorar posibilidades de articulación entre Centros Holísticos e instancias municipales o estatales que puedan acercar especialistas en género capaces de guiar o acompañar los procesos señalados.



## Bibliografía

Aguirre, R. *Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003*, en Aguirre, R; García Sainz, C. y Carrasco, C. (Eds.): *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad* (pp. 9–31). Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Montevideo, Uruguay, 2005. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5940>.

CEPAL *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Informe Especial COVID-19 N° 9. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46633>

Delfino, M. A. *Desocupación, trabajo doméstico y desigualdad: Una mirada desde el uso del tiempo en Rosario, Argentina*. *Revista Estudios Feministas* vol. 20 N° 3, pp. 785–808. Argentina, 2012. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ref/a/FRyPPGh8v4spT9LZTCtc9BL/?lang=es>

Faur, E. *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 2014.

Fisher, B. y Tronto, J. *Toward a Feminist Theory of Caring*, en Abel, E. y Nelson, M. (Eds.): *Circles of Care* (pp. 36–54). SUNY Press. Nueva York, Estados Unidos, 1990.

Frega, M. *Días de mucho, vísperas de nada. Mujeres y trabajos en la economía popular*. *Descentrada* vol. 4 N° 1. Argentina,

2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7767780>

Gracia, A. *“Ser energía”: espiritualidad Nueva Era y “transformaciones de sí” en la Llave Mariana*. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2021.

Ierullo, M. *Hacia una política federal de cuidados. Aprendizajes desde el territorio*, en Uranga, W. (coord.): *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro* (vol. 1). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, CEIL- CONICET, RIPPSSO, FAUATS. Buenos Aires, Argentina, octubre de 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6262\\_-\\_mds\\_-\\_libro\\_polsoc\\_-\\_vol\\_01\\_-\\_web.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6262_-_mds_-_libro_polsoc_-_vol_01_-_web.pdf)

Kessler, G.; Svampa, M. y González Bombal, I. *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano bonaerense en la post-convertibilidad*. Editorial Prometeo, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Mallimaci, F., Giménez Béliveau, V., Esquivel, J. C. e Irrazábal, G. *Sociedad y Religión en Movimiento. Segunda Encuesta Nacional sobre Creencias y Actitudes religiosas en la Argentina. Informe de Investigación n°25*. CEIL - CONICET. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2019/11/ii25-2encuestacreencias.pdf>.

ONU (Organización de Naciones Unidas). Resolución Asamblea General 25/09/15 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

Rodríguez Enríquez, C. *Economía feminista y economía del cuidado*. *Nueva Sociedad* N° 256, pp. 30–44. Argentina, 2015. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20del%20concepto%20de,manera%20en%20que%20se%20organiza>

Vaca Trigo, I. *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. Asuntos de Género* N° 154 (LC/TS.2019/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2019. Disponible en:[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf)

Walby, S. *Theorising patriarchy. Sociology* vol 23 N°2, pp. 213-234. EE.UU., 1989.

# Emprendedoras y emprendedores: ¿nuevos sujetos laborales ampliados?

**Nicolás Dzembrowski**

**Universidad Nacional de José C. Paz**

El presente artículo propone una reflexión sobre el trabajo emprendedor como parte de las transformaciones del mundo del trabajo en el contexto de las últimas décadas de desarrollo del modo de producción capitalista. Para esto, se presentan algunas aproximaciones al debate sobre el trabajo y a las características que asumen las formas del emprendedorismo de trabajo, para luego plantear las formas institucionales y las acciones desde la política pública que se vienen desplegando en torno al sector.

La relación salarial fordista, como pauta paradigmática de articulación entre los sectores del capital y el trabajo, dio paso a formas que, al cambiar aquel modelo de acumulación, buscaron transformar las “rigideces” del mercado laboral. A un cambio en la organización de los procesos de producción, trabajo y consumo, lo acompañó uno en la gestión de la fuerza de trabajo y de las condiciones de su regulación.

Ser flexible pasó a ser la norma que paradójicamente tendió a la individualización de trabajadoras y trabajadores en la búsqueda de que acompañen las “reconfiguraciones”. El ámbito del trabajo debía entonces acomodarse al productivo, que a su vez estaba determinado por la inestabilidad de la demanda, y trabajadoras y trabajadores a un nuevo ordenamiento que les proponía la aceptación de la flexibilización de las regulaciones bajo el imperativo de la modernización, reestructuración y los procesos de “reingeniería”.

En ese contexto, emprender, en sentido amplio, se convirtió en un mandato en el marco de la ampliación de los sentidos del trabajo, sus formas y contenidos. Emprender como salida a la crisis del empleo, pero también como apuesta a la autonomía de los sujetos, como deseo. Asimismo, se planteó la necesidad

de emprender hacia adentro de las organizaciones bajo el ritmo que impone la búsqueda de la mejora continua y la calidad total. La tecnología y su desarrollo acelerado introducía, a partir de las innovaciones (ya sean radicales o incrementales, de producto o de proceso) nuevas prácticas, determinaciones y posibilidades, tanto en el proceso de trabajo como en su gestión, localización y duración. Si la norma taylorista imponía un tiempo de trabajo, mientras que la fordista lo forzaba y la del modelo japonés proponía compartirlo; la del modelo del trabajo emprendedor plantea que el tiempo debe ser autogestionado, autoadministrado, autoimpuesto.

De allí a la justificación del “éxito” por el mérito, que premia y castiga adoptando una dinámica sin fin (¿acaso no es esa también la del trabajo asalariado?) que introyectada en las conciencias individuales, a través de modelos prefijados justifica la indeterminación, la flexibilización, la precarización y la incertidumbre. Es de esperar, luego, que la búsqueda de sentido del sujeto emprendedor se distancie de otras lógicas de trabajo con las que coexiste.

## Trabajo clásico, trabajo ampliado y sujeto laboral ampliado

El trabajo en las sociedades contemporáneas se ha venido configurando desde la evolución de una serie de atributos que derivaron en la conformación de la relación salarial de tipo fordista (Castel, 1999). De esta forma podemos pensar en un conjunto de características que, hacia mediados del siglo XX, le dieron al trabajo asalariado y a trabajadoras y trabajadores cierto estatus de formalización vinculado, principalmente, a la sanción de un derecho colectivo del trabajo. Este proceso de institucionalización fue acompañado por el soporte que el Estado brindó al ámbito de desarrollo de las relaciones sociales de producción entre el capital y el trabajo, en un contexto de crecimiento y extensión de las políticas vinculadas a la seguridad social. Fue así como el trabajo asalariado, bajo un contrato garantizado por el derecho del trabajo, se convirtió en el modelo paradigmático de relaciones laborales en las economías de temprana industrialización. En el caso argentino, si bien este puede ser caracterizado como una economía de desarrollo industrial tardío, el modelo de relaciones laborales siguió en gran parte este tipo de evolución, centrado en una dinámica tripartita de negociación entre trabajadoras-trabajadores, empleadoras-empleadores y sus respectivos ámbitos de representación y el Estado.

Con el arribo de la crisis del modelo de producción fordista en la década del 70' del siglo XX y el debilitamiento de la presencia del Estado en su carácter de regulador de la relación salarial, se plantea un nuevo orden de cosas en el cual aquella lógica paradigmática de regulación empezó a verse debilitada, dando paso a mecanismos que incentivaban la flexibilización del trabajo, de su organización y de sus determinaciones contractuales. Nos referimos al surgimiento de lo que

la literatura denomina como concepto de trabajo ampliado (De la Garza, 2010), el cual se caracteriza por tener en cuenta las nuevas formas de realización del trabajo que empezaron a extenderse en el plano de la producción de bienes y servicios. Desde esta concepción, la problemática del trabajo debe ser abordada desde una perspectiva que amplíe la mirada hacia aquellas actividades laborales vinculadas a los cambios que se estaban atravesando y sus consecuencias como son la informalización, flexibilización y precarización, y que también tenga en cuenta el papel de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTICs) para su realización.

Estas transformaciones en el mundo del trabajo, tanto desde lo técnico como desde lo organizativo, derivaron en la constitución de nuevos sujetos laborales o de sujetos laborales ampliados. El trabajo emprendedor y los diversos sujetos que encarnan la figura de la emprendedora y el emprendedor, pueden ser comprendidos y analizados dentro de este nuevo ordenamiento y desde esta perspectiva.

## Contornos del trabajo emprendedor

La figura de la persona emprendedora no es una novedad, en todo caso son novedosas las formas que adquiere el discurso que la interpela. De la conceptualización schumpeteriana de principios del siglo XX, que ubicaba a la empresaria y al empresario como el agente de cambio, quien a partir de la innovación y la “destrucción creativa” sería el encargado de introducir las modificaciones disruptivas en el ciclo de vida de las tecnologías y así impulsar el desarrollo del sistema capitalista; se pasa a la visión que propone la existencia de capacidades emprendedoras en cada sujeto, y la necesidad de su extensión como forma de inserción laboral y económica de amplios sectores de la población.

Esta última versión del emprendedorismo se extiende incluso a diferentes tipos de sujetos laborales, lo cual hace difícil realizar generalizaciones. En tal sentido, se puede pensar en diferentes tipos de emprendedoras y emprendedores, con diferentes lógicas y grados de formalización. La heterogeneidad se amplía a diferentes sectores de actividad, escalas de producción/mercado y relación con la tecnología. Sin embargo, creemos posible zanjar ese obstáculo a partir de entender al concepto del emprendedorismo en un sentido amplio, sin descuidar las diferentes formas que adquiere el trabajo emprendedor.

El trabajo de la emprendedora y el emprendedor se caracteriza por la realización de una actividad que en todas o en casi todas las etapas de su desarrollo recaen en la misma persona. De ahí que la apelación al individuo y a sus capacidades se vuelva central y que también sea parte medular de su discurso la responsabilidad

individual ante el fracaso. La construcción de un modelo de persona emprendedora que se estructura menos sobre el trabajo de emprender que sobre un ideal de individuo racional que debe “tomar el futuro en sus manos”, tiene su anclaje en la proliferación de programas, bibliografía y métodos vinculados con el entrenamiento en habilidades blandas para fomentar el desarrollo emprendedor. En lo fundamental de ese discurso, como bien propone cierto análisis, se invoca a la tríada entre creatividad, empoderamiento y calidad como los soportes sobre los cuales se debe desenvolver el “self emprendedor” (Brockling, 2015).

¿Cómo es posible entonces abordar desde la política pública una realidad que se estructura, desde el discurso, sin un sujeto colectivo definido con precisión?  
¿Cómo se resuelven las tensiones generadas entre las esferas de la regulación, la formación, el acompañamiento y el financiamiento, entre otras; y los diferentes tipos de trabajo emprendedor?

La complejidad de la problemática debe ser pensada desde respuestas/acciones diferenciadas que se puedan complementar y en ese sentido, atender a los diferentes niveles y ámbitos de acción del trabajo emprendedor. En nuestro país, se vienen desarrollando a lo largo de las últimas décadas un conjunto de políticas públicas desde diferentes ámbitos y niveles de Gobierno, en las que se busca brindar herramientas y soportes para la generación del trabajo emprendedor.

## Pensar la política pública para el trabajo emprendedor

Como venimos sosteniendo, el trabajo emprendedor no es una nueva realidad, sino que se ve reactualizada a la luz de las transformaciones del trabajo, su realización, conceptualización y repercusiones en el mercado de trabajo. En tal sentido la política pública está sujeta al vaivén de dichos movimientos porque tampoco es nueva su participación como un actor central en la dinámica del emprendedorismo.

El Estado argentino viene sosteniendo un rol activo en el abordaje del desarrollo del sector del trabajo emprendedor. Las primeras iniciativas se pueden enmarcar en el ámbito universitario cuando, hacia 1990, emergen en nuestro país las primeras incubadoras ya sea de emprendimientos de base tecnológica o vinculados a la resolución de los problemas de empleo de la población. También encontramos iniciativas vinculadas al ámbito del sistema científico y tecnológico, a principios del nuevo milenio surgió el Fondo Tecnológico Nacional (FONTAR) como instrumento de la Agencia Nacional para la Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), para acompañar con financiamiento y asistencia técnica la presentación de proyectos de desarrollo de Investigación y Desarrollo (I+D) que incluía a monotributistas, PyMES y empresas hasta cierto nivel de facturación. Más adelante surgen programas

de acceso al crédito, subsidios y capacitaciones entre los que se destacan el Programa Fondo Semilla, el Fondo Aceleración y el Fondo Expansión, la Red de Incubadoras y el programa Sello Buen Diseño, desde diferentes ámbitos y niveles de la administración pública (Dzembrowski et al, 2021).

Actualmente coexisten una serie de iniciativas, programas y políticas que son implementadas desde diferentes ministerios del Estado nacional y que apuntan a fomentar y dar apoyo económico y técnico a los variados grupos que se desenvuelven en el ámbito del trabajo emprendedor.

En el Ministerio de Desarrollo Productivo, desde la Secretaría de Emprendedores y PyMES, se ofrecen herramientas que promueven la vinculación entre emprendedoras-emprendedores y la generación de redes para el fortalecimiento del ecosistema emprendedor bajo el Programa “Red para Emprender”, también se ofrecen facilidades fiscales y programas de capacitación para las Pymes. Por el lado del Ministerio de Desarrollo Social se ofrecen distintas herramientas de acompañamiento y fomento al sector de la economía popular y solidaria, que van desde el otorgamiento de microcréditos promovidos por la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), la implementación del Monotributo Social y la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Social (ReNaTEP), a la inclusión socio productiva y el desarrollo local a través del Programa Potenciar Trabajo.

Dentro de la Secretaría de Economía Social de dicho ministerio, también se promueven entornos para favorecer la comercialización de la producción de trabajadoras, trabajadores y organizaciones del sector. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social también posee una línea de implementación de políticas vinculadas al trabajo emprendedor. Actualmente se desarrolla el Programa de Empleo Independiente (PEI) que brinda asistencia económica y técnica para el impulso de nuevos emprendimientos y para el fortalecimiento de aquellas personas que ya se encuentran en actividad.

## Hacia una propuesta de política pública para el trabajo emprendedor

Llegados a este punto, creemos necesario admitir la heterogeneidad de formas que presenta el mundo del trabajo en la actualidad y, en tal sentido, plantear que el concepto restringido de trabajo coexiste con otros tipos de realidades laborales que, por su impronta en el espacio socioproductivo, requieren de la elaboración de marcos conceptuales acordes a la diversidad de formas concretas en las cuales se presentan.



El trabajo emprendedor es una de esas formas que adquiere el trabajo en su ampliación de realizaciones y significados. Su desarrollo, aunque en niveles diferenciados, es una problemática sobre la cual la política pública nacional viene desplegando diferentes herramientas de intervención.

Pensar la necesidad de la complementariedad de las políticas públicas en torno al trabajo emprendedor es clave para el fortalecimiento de las capacidades de aquellas personas que lo integran. La capacitación y el acceso a recursos materiales (créditos, subsidios, infraestructura, etc.) es vital para la sustentabilidad de las iniciativas y la generación de otras nuevas. Promover la generación de vínculos y articulaciones entre las acciones que se vienen llevando a cabo desde ministerios y diferentes niveles de Gobierno, sumando a las universidades y organizaciones de la sociedad civil, sería una estrategia en pos de robustecer el entorno del emprendedorismo de trabajo. Se trata de abordar la problemática de la institucionalización del trabajo emprendedor a partir de la comprensión de la situación de los sujetos laborales que se desenvuelven en dichas actividades; y así poder captar sus necesidades y, sobre todo, sus potencialidades.

## Bibliografía

Bröckling, U. *El Self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Editorial Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, Chile, 2015.

Castel, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1999.

De la Garza Toledo, E. *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*. Anthropos/uam-Iztapalapa. México, 2010.

Dzembrowski, N., Goren, N. y Ferrón, G. *El self emprendedor, aproximaciones a la problematización del emprendedorismo desde la revisión de las políticas públicas*. 15° Congreso de ASET, Buenos Aires, Argentina, 2021.

# Dispositivos para niñez en situación de calle: profesionalización del cuidado comunitario

**María Bargo**

**Universidad Nacional de San Martín**

Agravadas por el contexto de la crisis sanitaria relacionada con la pandemia COVID-19, que se extiende y prolonga sus efectos hasta la actualidad, la pobreza, indigencia y con ello la población que se encuentra en situación de calle, ha aumentado significativamente. Específicamente, la población infanto-juvenil en esta condición presenta particularidades y requiere herramientas y saberes técnicos específicos, ya que la problemática está muchas veces vinculada a situaciones de violencia intrafamiliar y abuso sexual infantil; y suele implicar consumo problemático de sustancias psicoactivas o conflicto con la ley penal.

Teniendo en cuenta que en contextos de pobreza se organizan sistemas y dispositivos de cuidado comunitarios que funcionan informalmente; y quienes lo integran no siempre reciben remuneración económica por sus tareas, esta propuesta pretende funcionar en un doble sentido, tal como se señalará seguidamente.

## Justificación

Los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), referentes a la incidencia de la pobreza y la indigencia, indican que el 40,6% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza<sup>1</sup>, mientras que 10,7% de las personas son consideradas indigentes (es decir hogares que no “cuentan con

---

<sup>1</sup> <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46#:~:text=INDEC%3A%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%3ADstica%20y%20Censos%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina&text=Los%20resultados%20del%20primer%20semestre,%2C6%25%20de%20las%20personas.> (último acceso 17/03/22).

ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas<sup>2</sup>) en la actualidad<sup>2</sup>. El informe, a su vez, destaca que “más de la mitad (54,3%) de las personas de 0 a 14 años son pobres” (2021:4). Asimismo, indica que quienes se encuentran en estas condiciones se concentran mayoritariamente en o cerca de los grandes conglomerados urbanos.

Si bien actualmente no existe información sistematizada relativa a la población en situación de calle, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación pretende planificar y llevar a cabo un relevamiento nacional para identificar personas que atraviesan dicha situación o se encuentran en riesgo de hacerlo “en forma coordinada con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y con organismos estadísticos competentes de cada jurisdicción” estipulado para marzo de 2022 con actualizaciones anuales<sup>3</sup>.

Por otra parte, en el marco del Plan Nacional de Protección Social se prevé “generar y fortalecer espacios locales, acompañando emprendimientos que promuevan el desarrollo integral de la comunidad, cuyo carácter puede ser laboral o de oficios, productivo, educativo, recreativo, deportivo o cultural”<sup>4</sup>, por lo que la propuesta puede formar parte de dicha iniciativa. Además, busca favorecer la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de quienes poseen mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social. Una de las Línea de Acción para la Inclusión de Personas en Situación de Calle, garantizaría una red de establecimientos integradores que contribuyan, justamente, a la inclusión social<sup>5</sup>. Algunas de las estrategias de implementación que se sugieren en este marco y a las que este proyecto contribuye son:

- Acondicionamiento y construcción de establecimientos integradores.
- Fortalecimiento de dispositivos integradores existentes.
- Fortalecimiento de los equipos técnicos que se ocupan de la problemática.
- Financiamiento de proyectos para generar un egreso positivo de personas en situación de calle.

---

2 [https://www.indec.gov.ar/ftp/infografias/infografia\\_eph\\_pobreza\\_09\\_21.jpg](https://www.indec.gov.ar/ftp/infografias/infografia_eph_pobreza_09_21.jpg) (último acceso 17/03/22).

3 <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/justicia-derechos-humanos/situacion-de-calle-y-familias-sin-techo#titulo-2> (último acceso 17/03/22).

4 <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/proteccionsocial#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Protecci%C3%B3n,la%20comunidad%20en%20donde%20vive.> (último acceso 17/03/22).

5 <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/inclusionocialensituaciondecalle> (último acceso 17/03/22).

- Coordinación de acciones con las distintas áreas del Estado nacional para acercar a las personas en situación de calle diversos recursos que contribuyan a su inclusión social.

A su vez, la Ley 27654, sancionada en 2021, se propone “garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio”<sup>6</sup> nacional.

Por otra parte, prácticamente el 50% de la fuerza de trabajo se encuentra en situación de informalidad laboral y desempleo<sup>7</sup>. Junto con esto, se presentó un aumento del empleo público entre 2011 y 2015 y un crecimiento del cuentapropismo y trabajo no registrado por la debilidad del mercado laboral formal entre 2016 y 2019, situación acentuada por la pandemia COVID-19<sup>8</sup>. Más específicamente, “a partir de abril de 2018 el empleo registrado en el sector privado comenzó a deteriorarse de manera ininterrumpida, a tal punto que desde entonces y hasta diciembre de 2019 las variaciones mensuales desestacionalizadas fueron negativas sin excepción (...) Este proceso se dio a la par de un importante salto de la inflación, que (...) se vio reflejado en una caída de los ingresos en términos reales, profundizando el deterioro iniciado en el año 2016 (...) el salario real continuó deteriorándose a pasos acelerados, acumulando en diciembre de 2020 un retroceso interanual del 6,8%<sup>9</sup>.

En cuanto a las ocupaciones que interesan en este caso, las estadísticas publicadas por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad señalan que, en la Argentina, nueve de cada diez mujeres realizan las tareas de cuidado que significan, en promedio, 4,4 horas diarias invertidas en trabajo no remunerado<sup>10</sup>. Asimismo, vale aclarar que la ausencia de servicios de cuidados repercute con mayor impacto en los sectores de la población más empobrecida<sup>11</sup>.

El Parador municipal de San Miguel, fundado en 2015 por profesionales de distintas disciplinas, formaciones y trayectorias, puede ser un ejemplo exitoso de la propuesta que se presentará. Si bien en un comienzo se indicaba la creación de un dispositivo de funcionamiento acotado que no incluía el pernocte, a partir de la consulta al respecto que recibimos con un colega, sugerimos modificaciones

---

6 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255054/20211224#:~:text=Personas%20en%20situaci%C3%B3n%20de%20calle%20son%20quienes%2C%20sin%20distinci%C3%B3n%20de,permanente%2C%20utilicen%20o%20no%20servicios>

7 <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/universalizando-ingresos-Feb2021.pdf>

8 <http://ods.ctaaautonoma.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/Empleo-registrado-sector-privado-febrero-2021.pdf>

9 <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/El-ano-que-vivimos-en-Pandemia-IA-2020-Version-final-1.pdf>

10 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado.pdf>

11 <http://ods.ctaaautonoma.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/Cuidados-Genero-ODS-Mayo-2021.pdf>

en ese sentido. Tras nuestra intervención, pasó a ofrecer alojamiento tres noches por semana para llegar luego a cubrir la totalidad de noches semanales. Además, durante los primeros años de funcionamiento, no se encontraba abierto las 24 horas, situación que se modificó por la pandemia del COVID-19.

Para conocer las características de selección, diseño y organización de la disposición del espacio, así como los recursos materiales que se pueden requerir, se puede contar con la experiencia del armado del Parador de San Miguel, cuya formación y funcionamiento se sintetizan en el material de difusión *Parador Municipal, una política que mira a los ojos*, declarado de interés legislativo por la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires en 2018 (D-4330/17-18).

## Propuesta: objetivos y dispositivos

Como objetivo, en primer lugar, se propone la creación de dispositivos locales destinados a población infanto-juvenil en situación de calle, que permitan el pernocte y ofrezcan asistencia psicológica y/o psiquiátrica en caso de que sea requerido, al tiempo que fomente y propicie la inserción de sus destinatarios en actividades e instituciones escolares, culturales y deportivas, así como la atención de su salud, identidad y nutrición, entre otras.

Por otra parte, se propone sistematizar y profesionalizar las tareas de cuidado comunitario, proponiendo la capacitación de personas adultas a nivel técnico en el marco de la Ley 26.062 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley 26.657 de Derecho a la Protección de la Salud Mental, Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, leyes locales específicas, tratados internacionales, disposiciones y resoluciones ligadas a la temática. En este sentido, aporta y profundiza el camino de transformación de los planes sociales en empleo, entendiendo que esa es la senda para mejorar no sólo los ingresos de trabajadoras y trabajadores, sino también la calidad laboral

A nivel dispositivo, la propuesta consiste en diseñar un parador para población infanto-juvenil en situación de calle. Este dispositivo pretende responder integralmente a la problemática de vulneración de sus derechos, favoreciendo su crecimiento y desarrollo. Es decir, constituirse como un espacio alternativo y específico destinado a este sector particular, que intenta contener y favorecer la convivencia, minimizar la vulnerabilidad que la exposición produce y complementar la labor de espacios terapéuticos ya existentes

Para su implementación es preciso:

1. Detectar la población en situación de calle y efectuar la debida vinculación.
2. Delimitar un espacio específico y establecer reglas claras para su uso.
3. Implicar a sus destinatarios en el diseño y convocatoria de posibles usuarios, para que el espacio se adecue a quienes habrían de asistir al mismo.
4. Registrar datos de quienes se acercan al dispositivo o quienes son contactados en territorio.
5. Establecer contacto con Servicio Local u organismo de niñez correspondiente, para el trabajo preventivo y seguimiento de casos, así como juzgados, asesorías, fiscalías y demás instituciones competentes.
6. Coordinar con centros de atención primaria de la salud, instituciones educativas, asociaciones civiles que trabajen la temática, clubes, la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (Sedronar) y áreas locales de seguridad y salud (puede ser conveniente que el predio donde se emplace el dispositivo esté cerca de las sedes de dichas áreas).

## Recursos humanos

La coordinación debe ocuparse de formar equipos de trabajo y asegurar las capacitaciones correspondientes. A su vez, debe promover y moderar reuniones semanales y realizar seguimiento del personal. Es necesario que esté en constante contacto con el espacio, a fin de hacer un seguimiento de casos y controlar el abastecimiento de insumos y recursos, al tiempo que muestra presencia diaria en el dispositivo.

Por su parte, el equipo de operadores debería presentar idealmente experiencia en tareas de cuidado de poblaciones infanto-juveniles (privilegiando a quienes hayan trabajado en contextos semejantes) aún en instituciones no formales. Debe dedicarse al cuidado, la contención y el acompañamiento cotidiano de la población destinataria, por lo que es necesario que tenga previa capacitación en salud mental, derechos de la niñez, consumo problemático, entre otras temáticas.

Su función es organizar el espacio siendo referentes para quienes asisten al dispositivo. Entre otras tareas deben dormir en el parador, inscribir y acompañar a actividades extra, salidas y turnos médicos, reportar lo sucedido en el día, organizar

talleres de reflexión, asambleas y festejos de fechas importantes, suministrar medicamentos, establecer horarios para estudio y tareas, orden y limpieza, actividades de esparcimiento (uso de computadora o TV), aseo, comida y sueño.

Puede ser necesario contar con empleados dedicados a tareas de mantenimiento y logística, limpieza y cocina, aunque es recomendable implicar a quienes asisten al parador en las tareas en la medida de lo posible.

Se aconseja contar con acceso a profesionales de salud mental con especialidad en niñez y adolescencia, con capacidad de tratar problemáticas de consumo de sustancias y que puedan hacer escuchas individualizadas, brindar asistencia y atención psicológica o eventualmente psiquiátrica.

Se puede articular con diversas áreas para favorecer la inserción en espacios de sociabilidad y recreación, acompañamiento en el acceso a derechos en actividades artísticas, deportivas, talleres de oficios, huerta, entre otras propuestas, adecuando la oferta a intereses y gustos de la población destinataria. Incluso se pueden incorporar talleristas al equipo del parador, para ofrecer actividades semanales fijas.

Ante la incapacidad de sostener la escolaridad y la falta de contención e incluso lugar de estudio, la deserción y desinstitucionalización es grande. Sin embargo, suele haber interés por retomar los estudios. La educación primaria para adultos puede ser una opción de inclusión escolar adecuada, con docentes que asisten al dispositivo, mientras quienes finalizaron estudios primarios concurren a secundarios de la zona. Puede ser de utilidad articular con espacios de educación alternativa.

Es importante complementar el trabajo en el parador con idas al territorio, es decir propiciar encuentros en la vía pública donde habita y circula la población destinataria, mediante actividades lúdico vinculares. Esto permite ver quiénes no están accediendo al espacio, supervisar situación, generar vínculos de confianza para convocar, detectar problemas y riesgos, dar intervención y articular ante emergencias. Se debe regular la permanencia en base a la violencia y consumo, para resguardar al personal.

En paralelo al armado del dispositivo, teniendo en cuenta las condiciones, pasos y accionar nombrados, la propuesta que aquí se presenta prevé ocupar en el equipo de operadores, mantenimiento y logística, y en todas las tareas donde sea posible, a quienes ejercen tareas de cuidado en ámbitos particulares o informales poco o no remunerados. Habría de ser una oportunidad de inclusión laboral calificada y formal para actuales beneficiarios de planes sociales que cumplen con estas condiciones básicas, posteriormente a recibir capacitaciones en materia de niñez, consumo



problemático de sustancias, salud mental, género, etc., así como formación específica para la atención de esta población en particular.

## Bibliografía

Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Resolución. Buenos Aires, Argentina, 6 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/17-18D43300102018-09-1209-54-18.pdf>

INDEC. *Informe INDEC sobre pobreza e indigencia*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Argentina, 28 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46#:~:text=INDEC%3A%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%3ADstica%20y%20Censos%20de%20la%20Rep%3ABablica%20Argentina&text=Los%20resultados%20del%20primer%20semestre,%2C6%25%20de%20las%20personas>

INDEC. *Infografía sobre pobreza en base a EPH*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Argentina, primer semestre de 2021. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/infografias/infografia\\_eph\\_pobreza\\_09\\_21.jpg](https://www.indec.gob.ar/ftp/infografias/infografia_eph_pobreza_09_21.jpg)

CTA. *Universalizando ingresos sobre la población en situación de informalidad laboral y desempleo*. Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Argentina, febrero de 2021. Disponible en: <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/universalizando-ingresos-Feb2021.pdf>

CTA. *Las relaciones laborales en 2020: el año que vivimos en pandemia*. Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Argentina, 2020. Disponible en:

<https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/El-ano-que-vivimos-en-Pandemia-IA-2020-Version-final-1.pdf>

Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. *Hablemos de Cuidados. Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros*. Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. Argentina, julio de 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado.pdf>

Observatorio del Derecho Social. *Evolución del empleo registrado durante la pandemia y un poco más allá*. Observatorio del Derecho Social. Argentina, s/f. Disponible en:

<http://ods.ctaautonoma.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/Empleo-registrado-sector-privado-febrero-2021.pdf>

Observatorio del Derecho Social. *Políticas de cuidado*. Observatorio del Derecho Social. Argentina, enero de 2021. Disponible en:

<http://ods.ctaautonoma.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/Cuidados-Genero-ODS-Mayo-2021.pdf>

# Programas socioproductivos y dependencia ocupacional

**Diego Alvarez Newman**

**Universidad Nacional de José C. Paz**

El objetivo de este artículo es analizar la evolución y la incidencia de los programas socioproductivos del Ministerio de Desarrollo Social que se vienen implementando en los 24 partidos del conurbano bonaerense desde 2009 hasta la actualidad. Se sostiene que, a partir de 2017, se hace presente una tendencia hacia un crecimiento acelerado en la cantidad de titulares de estos programas y que, tomando particularmente al Potenciar Trabajo, por su tamaño, es cada vez mayor la proporción de la población ocupada que depende de este programa para poder trabajar.

## Los programas socioproductivos

Luego de la crisis de 2001-2002 y de la salida del modelo de la convertibilidad, entre 2003 y 2015, se asentó en nuestro país un gobierno de orientación neodesarrollista (Dobrusin, 2017) que se propuso una revisión de las políticas sociales y tomó la iniciativa de recentrar el rol del trabajo como mecanismo de inclusión social de los sectores vulnerables (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

Dicha revisión se puso en marcha entre 2003 y 2009 con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social - Manos a la Obra (PMO). Este programa, se trató de una política socio-productiva que procuró dar respuestas a la cuestión social tal como se había configurado en nuestro país, a partir de institucionalizar las experiencias asociativas previas vinculadas a los movimientos piqueteros (Ciolli, 2013). Su objetivo fue financiar, brindar apoyo técnico y capacitaciones a emprendimientos productivos desarrollados por la población caracterizada como "vulnerable" a través de la provisión de herramientas, equipamiento e insumos (Rebón y Salse, 2004). Esto supuso el comienzo de una conversión

de la “protesta reivindicativa” en “propuesta productiva” por parte de la política social (Perelmiter, 2012).

La organización del trabajo de los sectores vulnerables comenzó a diseñarse sobre dos pilares: el desarrollo local y la economía social. Así, la promoción de los emprendimientos de carácter asociativo se delimitó en los espacios municipales, fomentando la confluencia multiactoral en los territorios con participación del sector gubernamental, las organizaciones comunitarias, las ONGs, las asociaciones de trabajadores, las entidades públicas y privadas y las universidades. Esta “propuesta productiva” fue poco significativa, en términos presupuestarios, hasta el lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT) en 2009.

La crisis internacional de 2008-2009 marcó un contexto de crecimiento económico mucho más moderado que el que se había experimentado durante el periodo 2003-2007<sup>1</sup>, y puso de manifiesto las limitaciones para poder seguir incorporando trabajadoras y trabajadores al mercado formal; y las dificultades para seguir reduciendo los altos niveles de informalidad laboral<sup>2</sup>.

En ese contexto surgió, en agosto de 2009, el PRIST-AT que asimiló al PMO (Resolución N° 2476/10 del MDS) con el propósito de generar puestos de trabajo para los sectores vulnerables, a través de la formación de cooperativas de trabajo en el marco del desarrollo local y la economía social. Es con la emergencia del PRIST-AT, por su masividad, que la socioproductividad tomó forma, durante el periodo 2009-2016, como modo de organizar el trabajo de los sectores vulnerables nucleados en programas sociales<sup>3</sup>.

Dada la enorme cantidad de cooperativas que surgieron con el PRIST-AT, gran parte del periodo que comprendió a este programa fue caracterizado como el “boom del cooperativismo” vinculado a los programas sociales (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). Sin embargo, cabe remarcar la importancia que tuvieron los municipios en la organización de los grupos de trabajo para llevar a cabo las diversas tareas de obras y servicios públicos, y las particularidades de las cooperativas formadas a la luz de los programas sociales (Ferrari Mango, 2020; Natalucci, 2012).

---

1 Entre 2003 y 2008, el PBI de la Argentina creció a una tasa anual del 7,9%, y fue particularmente el sector manufacturero el que reveló una expansión notable: 63.3% acumulado desde 2002.

2 En el periodo comprendido entre 2003 y 2010 se crearon 3,1 millones de puestos de trabajo. El fuerte aumento de la ocupación implicó que la tasa de empleo superara los máximos históricos registrados a mediados de la década de 1970. Este crecimiento del nivel de empleo fue acompañado, además, por un incremento aún más fuerte del empleo pleno de derechos. Sin embargo, el empleo no registrado se mantuvo en niveles similares a los de la década del '90. En este sentido, el empleo no registrado durante el periodo 2003-2015, si bien descendió notoriamente, nunca logró perforar el piso de los 30 puntos porcentuales. Esto puso en evidencia las limitaciones respecto al núcleo duro del trabajo informal.

3 En 2013, el PRIST-AT incorpora el programa Ellas Hacen (Res. 2176/13 MDS), que se trató una línea específica para mujeres de alta vulnerabilidad social y ocupacional.

Con el cambio de Gobierno en 2015, tras la asunción de la Coalición Cambiemos, comenzó a cerrarse el ciclo de la inclusión socioproductiva mediante la creación de cooperativas. 2016 marcó una serie de cambios en la concepción de la política social. A través de las resoluciones 592/16 y 2055/16 del MDS, el PRIST-AT comenzó a convertirse en un programa de formación para el trabajo que derivó, en 2018, en el Programa Hacemos Futuro (HF). Y, luego de la sanción de la ley de emergencia pública (2016), se creó en 2017 el Salario Social Complementario (SSC) a través del Programa Proyectos Productivos Comunitarios.

Estos cambios orientaron a los programas socioproductivos (PS) bajo dos paradigmas durante la gestión de Cambiemos. HF mostró una orientación marcada por el fomento de la empleabilidad en los sectores vulnerables a partir de la formación en capital humano y la terminalidad educativa. Y el SSC fue concebido como un complemento del trabajo en la economía popular. Esta transferencia monetaria “sin cooperativas” (Hopp, 2018) significó el inicio de la institucionalización del trabajo enmarcado en el universo de la economía popular por la vía de las políticas sociales.

La llegada al Gobierno del Frente de Todos en diciembre de 2019, mostró rupturas y continuidades en relación a la orientación de los PS. La creación del Programa Potenciar Trabajo (PT - Res. N° 121/2020 del MDS), absorbió al HF y al SSC. Esto significó, a la vez, la vuelta a la política de inclusión de los sectores vulnerables en emprendimientos gestionados principalmente por los municipios o en procesos de formación; y la continuidad de la institucionalización de la economía popular que había comenzado en 2017.

Al ser un programa tan masivo, el PT aún diversos objetivos tales como fomentar la empleabilidad de los sectores vulnerables con vistas a su posible inserción en el mercado formal de trabajo; la promoción del desarrollo local a través del fortalecimiento de las unidades productivas; y el mejoramiento de los ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica (RESO 121/20 MDS). En todos los casos, el monto que perciben las y los titulares del programa es el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Los PS, más allá de las diferentes orientaciones que han tomado de acuerdo al ciclo político, ya sean más vinculadas a la empleabilidad o a la generación de emprendimientos productivos, se han consolidado como el principal instrumento de política social para la inclusión de los sectores vulnerables al trabajo desde 2009.

## Incidencia de los programas socioproductivos en el conurbano bonaerense

El conurbano bonaerense es un territorio complejo por su enorme peso poblacional<sup>4</sup>. Está compuesto por 24 municipios que, entre ellos y al interior de cada uno, presenta fuertes desigualdades. Es un territorio con una industria manufacturera de relevancia, aunque con niveles de productividad dispares que genera una importante cantidad de empleos plenos de derecho que coexisten con un sector de economía popular de muy baja productividad.

El conurbano posee la tasa de actividad más elevada del país, a la vez que enfrenta las situaciones de desempleo y subempleo más críticas. Esto se debe a que su estructura productiva, lejos de experimentar una dinámica modernizadora, mantiene los rasgos fundamentales de su configuración tradicional; y no ha alterado sustancialmente la tendencia histórica de localización industrial, consistente en un proceso de periferización, desde el centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacia los partidos más alejados (Carmona y Couto, 2020).

El conurbano se posiciona como la región en la que históricamente se han localizado la mayor cantidad de titulares de programas socioproductivos. Si consideramos los datos del PT (2021), nuestra región de estudio concentra el 38,3% de las y los titulares del programa respecto al total nacional, y el 72% respecto a la provincia de Buenos Aires.

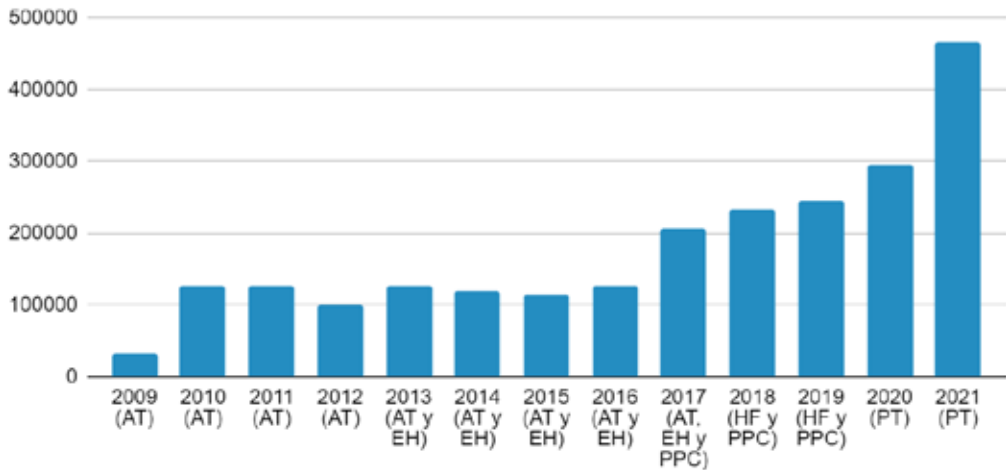
2009 marcó un clivaje en la política social y, desde ese año, la socioproductividad como forma de inclusión de los sectores vulnerables en el trabajo ha crecido notoriamente. Son cada vez más las personas que dependen de estos programas para poder trabajar. Al considerar el 2009 como el inicio de los PS, se identifican claramente dos periodos: el primero, entre 2010 y 2016, en el que la cantidad de titulares oscilaba entre los 100 mil y los 126 mil, una cantidad relativamente baja. Y el segundo, entre 2017 y 2021, en el que se inicia un ciclo de crecimiento acelerado en la cantidad de titulares (Figura N°1). Al tomar como referencia el 2016, último año del primer periodo, se obtiene que el incremento porcentual en la cantidad de titulares llegó al 269% en 2021.

Algunos de los ejes explicativos de este crecimiento acelerado en 2017-2021, se encuentran en la creación del programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC), que implementaba al SSC en 2017; la recesión de 2018-2019 y, por último, los efectos de la pandemia 2020-2021 en materia de pérdida de puestos de trabajo.

---

<sup>4</sup> El conurbano bonaerense posee una población proyectada para 2021 de 11.383.537 personas. Concentra en su territorio aproximadamente al 24% de la población nacional y al 64% de la población de la provincia de Buenos Aires.

**Figura N°1: Cantidad de titulares de programas socioproductivos en el conurbano bonaerense (2009-2021)**



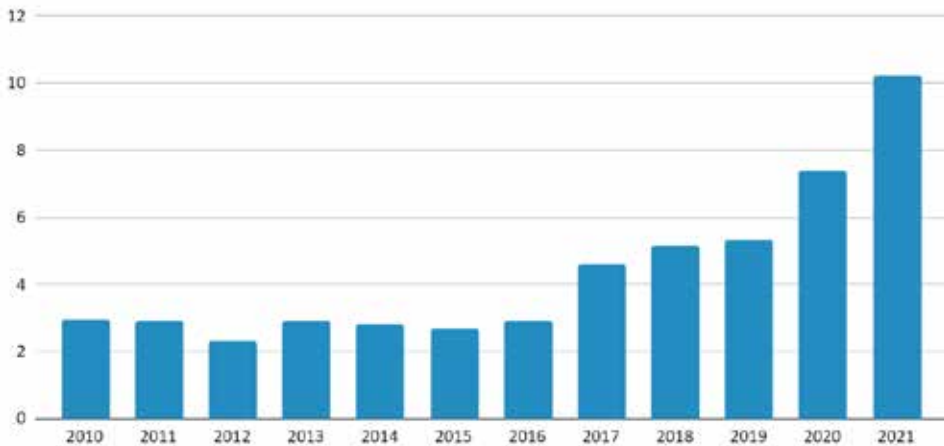
**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Datasets Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social (2022). **Siglas de los programas:** AT: Argentina Trabaja. EH: Ellas Hacen. PPC: Proyectos Productivos Comunitarios. HC: Hacemos Futuro. PT: Potenciar Trabajo.

Las y los titulares de los programas socio productivos son considerados como “ocupados” por las estadísticas públicas. De hecho lo son, dado que la mayoría trabaja en emprendimientos productivos gestionados por los municipios, por las organizaciones sociales o se forma en esos espacios de trabajo. Al analizar la incidencia de las y los titulares de los programas socioproductivos respecto a la población ocupada del conurbano bonaerense, obtenemos como resultado el porcentaje de personas ocupadas que dependen de los ocio productivos para poder trabajar.

En la Figura N°2 se observa una dinámica similar a la Figura N°1; y se identifican los dos periodos: en 2010-2016, la incidencia de los ocio productivos es relativamente baja, ubicándose en el orden del 2,3 y 3% de la población ocupada; y 2017-2021 es el periodo en el que comienza el ciclo alcista. Pero, al interior de este periodo se observan dos momentos: en 2017-2019, el crecimiento en la cantidad de titulares se mantiene entre 4,6 y 5,3% de la población ocupada; y en 2020-2021 el crecimiento se eleva al 7,3% y al 10,2% respectivamente. Es decir, para este último año, el 10,2% de la población ocupada del conurbano bonaerense dependía del programa PT para poder trabajar.



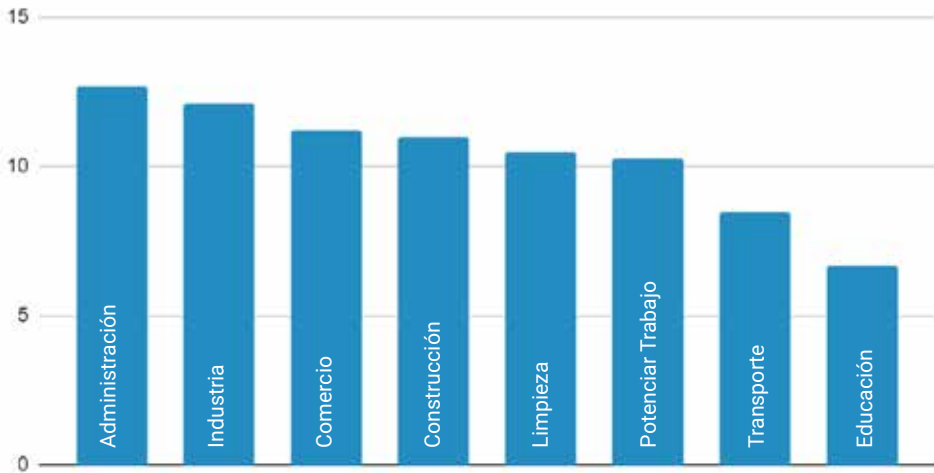
**Figura N°2: Porcentaje de titulares de Programas socioproductivos respecto a la población ocupada del conurbano bonaerense (2010-2021)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Datasets Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social (2022); y Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

A partir de la tendencia que se observa en el periodo 2017-2021, se postula la hipótesis que, para el año 2021, la cantidad de titulares de los PS, específicamente del PT, tienen una incidencia similar a la ocupación en las principales ramas de la actividad económica del conurbano bonaerense (Figura N°3). Es decir, las actividades socioproductivas que se desarrollan en el marco del PT tienen una incidencia similar en materia de inserción ocupacional que la administración, la industria, el comercio, la construcción y la limpieza.

**Figura N°3: Población ocupada del conurbano bonaerense en las principales ramas de la actividad económica y titulares del Programa Potenciar Trabajo en % (2021)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Datasets Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social (2022); Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS); y Censo Nacional 2010 (INDEC).

Desde la emergencia del PT (2020), los PS han comenzado a tener la incidencia y el peso de las ramas de la actividad económica más importantes del conurbano bonaerense. Con un tamaño de “sector”, la realidad del PT parecería ser menos la de un programa provisorio que tiene por objetivo la inserción laboral formal de los sectores vulnerables; y más la de un programa de promoción y fortalecimiento de las actividades productivas de la “economía popular” en esta región de estudio.

Surge un interrogante que es central para la comprensión del rol del PT, en tanto su lugar como el programa social de transferencia monetaria condicionada más importante de la post pandemia: ¿Es un programa de promoción de la empleabilidad de los sectores vulnerables, de promoción del desarrollo local a través de los municipios, o de fortalecimiento de la economía popular?

## El Potenciar Trabajo en los municipios del conurbano

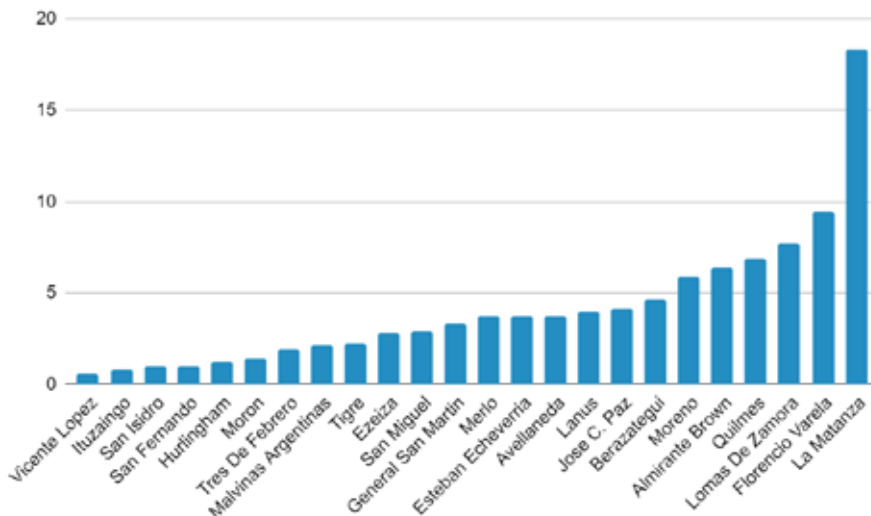
Haberse constituido con el tamaño de un sector económico y social, da cuenta de que el PT no es un programa provisorio. Su tamaño es directamente proporcional a la escasa generación de empleos de calidad que se viene experimentando desde hace años.

Durante 2021, el PBI de la Argentina creció alrededor del 10%, la tasa de empleo se ubicó en los niveles más altos desde 2016 (58,8%) y el desempleo se ubicó en los niveles más bajos desde 2014 (9,1%). Sin embargo, este crecimiento de la tasa de empleo se caracterizó por la generación de empleos precarios y no registrados, mientras que el empleo pleno de derechos se mantuvo estancado (ODSA-UCA, 2021).

De esta forma, la esperanza de que el mercado formal de trabajo, a partir del crecimiento económico, pueda absorber una parte significativa de las y los titulares del programa parece ser escasa. Durante 2021, la cantidad de titulares bajo el régimen de ingreso protegido al empleo, es decir, aquellas y aquellos titulares del PT que se han incorporado al mercado formal, representó el 0,3% en el conurbano bonaerense. La recuperación de la tasa de empleo a los niveles pre-2017 no produjo “trabajo genuino” para las y los titulares del PT.

Los municipios con mayor cantidad de titulares del PT, en proporción, en el conurbano bonaerense son: La Matanza (18%), Florencio Varela (9,4%), Lomas de Zamora (7,7%), Quilmes (6,9%) y Almirante Brown (6,4%). Estos 5 municipios explican casi la mitad de las y los titulares del programa<sup>5</sup>. Pero, en este análisis, algunos de ellos quedan sobrerrepresentados, como por ejemplo La Matanza, por su cantidad de población (Figura N°4).

**Figura N°4: Titulares del Programa Potenciar Trabajo en los municipios del conurbano bonaerense (2021), en %**



**Fuente:** elaboración propia a partir de *Datasets Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social (2022).

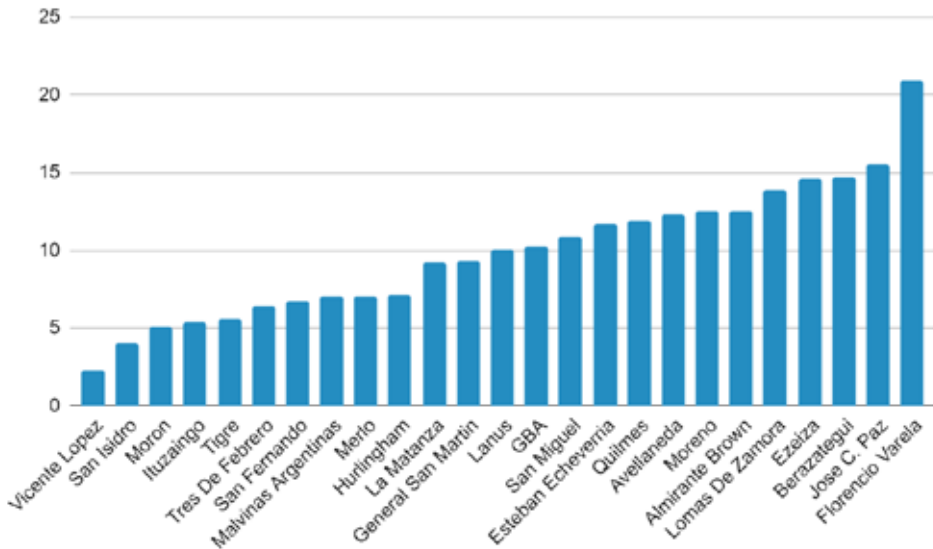
<sup>5</sup> Si bien no es el objetivo de este artículo realizar un análisis poblacional del Programa Potenciar Trabajo, es necesario destacar que, para 2021, en su composición prevalecen las mujeres (63,7%) y las personas de edad media entre 25 y 40 años (50%).

Si bien el conurbano bonaerense muestra una tendencia, cada municipio tiene su propia realidad. Como se señalaba anteriormente, dicha realidad se vuelve más comprensible si se analiza la cantidad de titulares del programa respecto a la población ocupada. De esta forma, la composición de cada municipio cambia, y obtenemos el nivel de dependencia que tiene la población ocupada de cada municipio respecto al programa para poder trabajar.

En la figura n°5 podemos identificar tres categorías:

1. Once municipios cuya situación es muy compleja, dado que están por encima de la media del conurbano (10,2%) que, como se mostró en la figura 3, es alta. Estos son: Florencio Varela (21%), José C. Paz (15,5%), Berazategui (14,7%), Ezeiza (14,6%), Lomas de Zamora (13,9%), Almirante Brown (12,6%), Moreno (12,6%), Avellaneda (12,3%), Quilmes (12%), Esteban Echeverría (11,7%), San Miguel (10,9%). En esta categoría, Florencio Varela aparece como un caso crítico, dado que el 21% de su población ocupada depende del PT para trabajar.
2. Tres municipios que se encuentran en el rango de la media del GBA: La Matanza (9,16), Lanús (10,04%), y San Martín (9,29%).
3. Diez municipios que se encuentran por debajo de la media: Vicente López (2,3%), San Isidro (4%), Morón (5%), Ituzaingó (5,3%), Tigre (5,5%), Tres de Febrero (6,3%), San Fernando (6,7%), Malvinas Argentinas (6,98%), Merlo (7,02%) y Hurlingham (7,17%).

**Figura N°5: Porcentaje de titulares del Programa Potenciar Trabajo respecto a la población ocupada en los 24 partidos del conurbano bonaerense (2021).**



**Fuente:** elaboración propia a partir de *Datasets Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social (2022); y Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

La Matanza aparece como la línea del medio de un territorio dividido en dos. Hay 14 municipios en los que su población ocupada es altamente dependiente del PT para poder trabajar. Y 10 municipios en los que la incidencia del programa es más baja. Ambos segmentos están representados por dos polos: Vicente López y Florencio Varela.

No obstante, la realidad de la mayoría del segmento de 10 municipios con menor incidencia del PT dista de ser la ideal. Salvo en los casos de Vicente López y San Isidro, en el resto la incidencia del programa sobre la población ocupada sigue teniendo una magnitud aproximada a la de las principales ramas de la actividad económica. Esto quiere decir que la dependencia respecto al PT para poder trabajar es un problema, en mayor o menor medida según cada municipio, de todo el conurbano bonaerense.

## Bibliografía

Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. *Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja*. Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N° 7. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Carmona, R. y Couto, B. *Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis en municipios del Conurbano Bonaerense (2015-2018)*. Quid 16 N° 13. Buenos Aires, Argentina, junio-noviembre de 2020.

Ciulli, V. *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Biblioteca virtual de CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2013.

Dobrusin, B. *Las centrales sindicales ante gobiernos neodesarrollistas: un análisis a partir de las políticas de salario mínimo en Argentina (2003-2011) y Brasil (2002-2010)*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2017.

Ferrari Mango, C. *El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018)*. Revista iberoamericana de estudios municipales N° 22. Santiago de Chile, Chile, 2020.

Hopp, M. *De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina*. Ciudadanías N° 2. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Natalucci, A. *Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja"*. Revista *Perspectivas de Políticas Públicas* año 2 N° 3. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Perelmiter, L. *Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)*. *Estudios Sociológicos* vol. 30 N° 89. México, 2012.

Rebón, M., y Salse, G. *Plan Manos a la Obra: Dificultades y desafíos de su gestión*. Ponencia presentada en Foro Federal de Investigadores y Docentes, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2004.

# El espacio público como instrumento integrador del sistema urbano: el caso de Puerto Norte en Rosario<sup>1</sup>

**Claudia Rosenstein**  
Universidad Nacional de Rosario

## Globalización y transformaciones territoriales

Los procesos de cambio que ha producido la globalización, han influido en todos los ámbitos de la acción humana, transformando los modos de producción y también los valores éticos y los estilos de vida, lo cual ha impactado fuertemente en la configuración del espacio de la ciudad y la distribución en el territorio. Las ciudades adquieren un rol protagónico y son concebidas como un producto que debe colocarse con buena imagen en el mercado mundial de inversiones (Rosenstein, C., 2006:1). Surgen así nuevos sectores en la ciudad, con una marcada característica terciaria, lo que trae aparejado un mayor flujo de inversión estatal y privada a favor de las políticas urbanas.

En este contexto, el suelo urbano comienza a ser considerado como una excelente inversión. “La tierra siempre cumplió un papel preponderante en la formación de la riqueza de los sectores dominantes y también lo cumplió en la formación de una cultura fuertemente patrimonialista de toda la sociedad” (Reese, E. 2010. s/n).

Si se asume que “la ciudad es la resultante socio territorial de las relaciones de poder que atraviesan a la comunidad que la habita” (Castells, M. 1997:54), asume la condición de “campo de lucha” entre múltiples actores, con sus intereses propios y diversas cuotas de poder para tomar decisiones. Así, toda intervención va a estar

---

<sup>1</sup> Este artículo es un resumen del Proyecto de Investigación *El proyecto de arquitectura como aporte a la construcción de "lo público". El caso de la renovación de los frentes ribereños en ciudades argentinas*. Directora: Mgter. Arq. Claudia Rosenstein. Co-Director: Arq. Eduardo Chajchir. Integrantes: Arq. Gustavo Molteni, Arq. Diego Formica, Arq. José Luis Ruani, Arq. Sebastián Ruani.



determinada por la puja de esos intereses y por la “idea de ciudad” que se imponga. En ésta, el espacio público juega un rol fundamental, en tanto “símbolo de la ciudad misma” (Borja, J., 2000:s/n) El nuevo modelo, produce un retraimiento y hasta la desaparición del espacio público, el cual es reemplazado por espacios de consumo: “algunos compran, otros simplemente miran y admiran” (Sarlo, B., 1994: 115).

En este marco surgen los Grandes Proyectos Urbanos como ejemplo de una nueva política de hacer ciudad, basada en la noción de planeamiento estratégico, como mecanismo ligado al “marketing”. Los GPU serían la puesta en acción de esa concepción. La ciudad es entendida como “oportunidad y espacio propicio para hacer negocios”; es decir, como valor de cambio (Etulian, 2014).

Su clave radica en la complejidad económica y social; y no sólo en la escala. Introducen como novedad el rol que cumple el Estado, donde éste queda sometido a la lógica de los capitales privados y a los intereses del mercado inmobiliario. El otro rol es el de ofrecer un espacio legal y regulatorio acorde a las necesidades del capital privado. Así, “el Estado deja de cumplir un papel regulador de las necesidades de la sociedad para pasar a ser un ‘facilitador’ de los proyectos” (Lungo, 2004:44).

Intervienen en los GPU numerosos actores, quienes ponen en juego sus estrategias por la lucha por la ciudad. Actores que juegan a favor y en contra.

Otro aspecto a tener en cuenta es la capacidad de los grandes proyectos de generar una extraordinaria valorización del suelo -plusvalías urbanas-. Finalmente, un rasgo que merece ser evaluado es el cambio en la morfología urbana que producen, lo que puede agudizar la fragmentación y los contrastes con las áreas circundantes, las que tienden a elevar su precio, pudiendo llevar a procesos de gentrificación.

Así, los GPU aparecen como grandes intervenciones políticas y simbólicas. Expresan y aglutinan coaliciones políticas y sus proyectos de ciudad, de monumentalidad y de marketing (Molotoch, 1976). Este modelo es replicado en todo el mundo y también en la Argentina. Puerto Norte en Rosario es representativo de este paradigma.

Planteado este escenario cabe preguntarse: ¿qué tipo de ciudad construyen? ¿El espacio público que proponen, son espacios de encuentro entre los diversos o sólo áreas de especulación y reproducción de riquezas?

## Puerto Norte

Puerto Norte forma parte del frente ribereño de la ciudad, configurando uno de los rasgos más emblemáticos de la forma de la misma. Caracterizado por ser nudo crítico de la estructura del FFCC, portuario e industrial, este sector ha sido un tema recurrente en el debate urbanístico de Rosario.

El Plan Guido-Farengo, en 1935, asume el problema que es retomado por el Plan Regulador de 1968, el cual le asigna al área un destino de espacio público, idea que, fundada en el objetivo de “abrir” la ciudad al río, fue sostenida a lo largo del tiempo por los gobiernos democráticos, más allá de su signo político.

En 1979, el estudio Bohigas, Martorell y Mackay (MBM) desarrolla el anteproyecto para el Parque España. Según Isabel Martínez de San Vicente, “la operación Parque España es la primera avanzada en la caracterización arquitectónica de la costa de Rosario” (Martínez de San Vicente, I, 1998:115).

En la década del '90, aparece la necesidad de establecer una relación más articulada entre la actuación urbanística y la de la administración local, lo que se realiza a través del Plan Estratégico Rosario, instrumento entendido como un contrato ciudadano. El Nuevo Plan Director deviene en correlato físico de los objetivos del PER, contándose entre sus proyectos el del Frente Ribereño, como un continuo que recorre la ciudad de norte a sur. En la interacción de estos instrumentos, “es posible definir en términos concretos y en un proceso ciudadano de participación un proyecto colectivo de ciudad” (Municipalidad de Rosario, 2005:8).

Este es el marco de surgimiento del Proyecto de Puerto Norte. El mismo significa la renovación progresiva de 100 hectáreas de propiedad pública y privada; y se constituye en la segunda fase de la operación de renovación urbana más amplia – Scalabrini Ortiz-. A los efectos de este trabajo, se realiza un recorte en la unidad de análisis, correspondiente a la UG2.2, -Ciudad Rivera-.

La intervención de Puerto Norte surge con el objetivo de crear una nueva centralidad, y pretende consolidar el frente recreativo ribereño, favorecer la conectividad entre el centro y el norte de la ciudad y rescatar un conjunto arquitectónico de valor patrimonial.

El municipio toma medidas en defensa del interés público: firma un convenio con la Nación, por el cual ésta le cede a la ciudad un 40% del suelo de su propiedad para espacio verde público en Puerto Norte, frena las propuestas de los empresarios para construir en el área y llama a un concurso nacional de ideas para un Master

Plan. Este propone un conjunto de siete edificios nuevos -viviendas, hotel, oficinas, instituciones culturales, comercios-; combinado con las construcciones preexistentes de valor patrimonial, articulados con plazas, ramblas, paseos, nuevas calles y avenidas. Con los resultados obtenidos del concurso se define el Plan Especial de Puerto Norte, el cual propone la división del sector en ocho unidades de ejecución. Cabe aclarar que sólo la UG2.2 cumplimenta los objetivos planteados en el Plan Especial.

Los actores involucrados son:

- a. El Estado nacional, principal propietario de las tierras.
- b. El municipio, ente planificador y regulador de los usos del suelo.
- c. Los agentes individuales y empresas como propietarios del suelo, desarrolladores inmobiliarios, propietarios o concesionarios de las empresas con funciones en el área.

Como se ha explicitado en las características de los GPU, Puerto Norte produce un gran impacto desde el punto de vista de la economía del suelo dentro de su propio perímetro -y en su entorno- debido a su extensión, el carácter estratégico del área, su condición de suelo prácticamente vacante sin normativa previa -"distrito de transición"- (Cuenya, B., 2012:113) y por poseer numerosos propietarios que van decidiendo la venta en momentos distintos.

La política del municipio buscó promover la inversión privada, pero ejerciendo la planificación y gestión del proyecto urbano desde el Estado, de manera de captar los beneficios del desarrollo para un "desborde de estos sobre las áreas carenciadas" (Cuenya, B. 2009:23). Así, aparecen nuevos componentes basados en un principio redistributivo y de gestión social, como la Ordenanza de Urbanización por la cual se exige a los urbanizadores la donación de tierra para obras viales y equipamiento urbano, ejecución de la infraestructura y donación de suelo para vivienda social. El segundo instrumento que crea es la "relación de edificabilidad", mediante la cual se exige al urbanizador el 10% de lo que construya por encima de un valor base equivalente al que establece el Código para la zona lindera, lo que resulta un avance importante respecto a la Ordenanza de Urbanización (Cuenya, B. 2012).

## El proyecto y la construcción de "lo público"

Para evaluar este proyecto, es necesario un enfoque integral en el que se solapen aspectos de uso, relación con la ciudad, arquitectura, inversión y gestión, que

pueden contribuir a su éxito en términos de calidad, entendiendo que su mejor indicador es el uso real que los habitantes hacen de este espacio.

Puerto Norte surge bajo el paradigma del “urbanismo de los promotores” (Hall, P., 1996), lo que implica la sumisión del Estado a la lógica del mercado. Esto significa “una ruptura de los lineamientos de producción de espacio público en Rosario.” (Gorelik, 2011:s/n). Numerosos artículos y premios a nivel internacional, dan cuenta del éxito del gobierno local de la ciudad de Rosario, tanto en su gestión política como en la gestión urbana; y son también numerosos los autores que lo afirman (Reese, E.; Gorelik, A.; Jajamovich, G.) Sin embargo, parecería que la gestión pública en los últimos años se debilita frente a la presión del capital a nivel global.

A diferencia de otras ciudades argentinas, en Rosario, “la planificación estratégica se desarrolla en un contexto en el cual las políticas urbanas cuentan con una mayor cohesión y continuidad en el gobierno municipal” (Gorelik, 2011:s/n). Sin embargo, mientras que por un lado el PER pretende descentralizar recursos para generar una ciudad equitativa, Puerto Norte los concentra para un pequeño sector de alto poder adquisitivo (Scarpacci, M. 2014).

Si bien la intervención permite hacer visible un sector que permanecía oculto y vedado a los rosarinos; y encadena el sector al cinturón de espacios verdes de la costa -1.900 m de recorrido continuo-, ésta implica la renuncia al paradigma de la compensación urbana en el que se basó la reconversión de la costa del área central<sup>2</sup>, reemplazándolo por el del fragmento que, “lejos de aparecer como un modelo de respeto a la diferencia, es una confirmación de la desigualdad” (Gorelik, 1997, citado por Muñoz, 2008). En este sentido, el ganador del Concurso para el Master Plan afirma que Puerto Norte fracasó (Munuce, J., citado por Scarpacci, M. 2014). Por otro lado, la propia dinámica de la ciudad indicaría que el entorno se verá sometido a un proceso de valorización del suelo dado por las externalidades positivas que el nuevo proyecto ha generado, lo que podría dar lugar a procesos de gentrificación. El municipio, hasta el momento, no ha creado los instrumentos para favorecer la permanencia de la población residente.

Se podría afirmar que Puerto Norte se sustenta en un marco institucional y legal, que incluye instancias de negociaciones, acuerdos programáticos entre actores públicos de distintas jurisdicciones y entre actores públicos y privados; y la aplicación de instrumentos para la captación de plusvalía, lo que implica un límite al avance indiscriminado del Mercado pero aun así, resulta insuficiente ante la extraordinaria valorización del suelo que genera la intervención.

---

2 El Proyecto del Parque de España es un ejemplo del paradigma del proyecto urbano como forma de intervención en la ciudad.

Respecto al proyecto arquitectónico, éste parte de un Master Plan que articula los sólidos y los vacíos en un trazado que apunta a ordenar las iniciativas privadas. Sin embargo, muchos de los componentes del proyecto ganador del concurso no se respetaron. La densidad edificada, la ocupación del suelo y las alturas, resultaron mayores en el proyecto construido, producto de la presión de los desarrolladores. El espacio destinado a uso público significa el 60 % de la superficie total, mientras que el espacio privado representa el 30 %, pero cabe aclarar que este cálculo se realiza teniendo en cuenta la “pisada” de los edificios. Si se hiciera computando los m<sup>2</sup> construidos, la cantidad de espacio público por habitante resulta inferior a la de una manzana de la trama urbana.

En relación con el uso que hace la población del nuevo espacio público, la mayoría de los habitantes de estratos sociales bajos, residentes de barrios alejados al centro, no saben de su existencia y, en gran medida también, desconocen que es de uso público. La mayoría de los concurrentes, de estratos medios-altos, lo ven como “un lugar para el consumo”. Puerto Norte pareciera no ser una opción de recreación para la mayoría de los rosarinos, quienes optan por los grandes parques ribereños. El nuevo espacio no logra ser apropiado por la sociedad y sería visto como *espacio de exclusión*. Su resolución arquitectónica contribuiría a ello: un espacio *pobre* con un uso indiscriminado de piso seco. La característica de “participación” que está en la esencia de todo espacio público, no se percibe en este caso. El habitante no elegiría estos espacios *ordenados* y *prediseñados*, sino aquellos donde logra apropiación, donde se relaciona con otros, donde hay “tumulto” y “desorden”. El rol que juega la arquitectura sería determinante: “El diseño del espacio público no es neutral. Cuando quedan restringidas las actividades a realizar es porque existe una voluntad al respecto” (Martínez de San Vicente, l.:s/n). Y espacio abierto no equivale, necesariamente, a espacio público.

Eduardo Reese afirma, respecto a Puerto Madero en Buenos Aires, que si bien no posee barreras físicas, cuenta con innumerables mensajes simbólicos “que señalan claramente que ese lugar está fuera del alcance para la mayoría de la sociedad” (Reese, E. 2010: s/n). Esto también podría ser aplicado al caso de Puerto Norte.

## Reflexiones finales

Como reflexión final se podría plantear que la regeneración dirigida a lo físico-espacial, contribuye al mejoramiento de fragmentos urbanos, pero no a la reducción de las desigualdades sociales y espaciales. “Así, nos inclinamos a poner en duda la creencia de que el acercamiento espacial de agentes muy alejados en el espacio social puede tener, de por sí, un efecto de acercamiento social: de hecho, nada

es más intolerable que la proximidad física de personas socialmente distantes” (Bourdieu, 1999: s/n).

La incapacidad de este proyecto en aportar al espacio público, estaría dada por la ideología que lo sustenta. “El vicio de origen estaría en el sometimiento del Estado y a través de él, del espacio y los intereses públicos a los capitales privados y al mercado inmobiliario” (Vainer, 2012). La incorporación de mecanismos e instrumentos por parte de la gestión local, contribuiría a atenuar los efectos negativos que esta intervención produce en la ciudad, pero aun así, no garantiza la construcción de “lo público”. Tanto el espacio privado como el espacio público de Puerto Norte, le pertenecerían a la misma clase social.

“Lo público” lleva implícito los vínculos entre las personas; y estos se inscriben en el espacio de tal modo, que la arquitectura es determinante en las relaciones sociales, pero la clave residiría en las decisiones políticas que se toman, por lo cual el rol que adopta el Estado resulta fundamental en la mediación entre los intereses del capital privado y los de la sociedad, para que los nuevos suelos que se incorporan al circuito de producción, produzcan rentabilidad social para la población y comercial para los privados. Una de las cuestiones medulares a la hora de pensar ciudades inclusivas es combatir la especulación inmobiliaria y el capital financiero. “El mercado suelto es destructor de la ciudad” (Borja, J. 2000: s/n). La riqueza urbana es construida socialmente y, de no mediar la intervención del Estado, esta riqueza termina siendo apropiada por el especulador, impidiendo un desarrollo urbano sustentable, sostenible y equilibrado.

Desde la arquitectura y el urbanismo, nos debería preocupar que los resultados de la transformación física de las ciudades y del territorio ofrezcan las mejores formas posibles, y sean también las más eficientes socialmente.

## Bibliografía

Bourdieu, P. *El fin del mundo*, en Bourdieu, P (Dir.): *La miseria del mundo*. Akal. Madrid, España, 1999.

Borja, J. *Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización*. Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Mimeo. Valencia, España, 2000.

Castells, M. *La question urbaine*. Maspero. París, Francia, 1972.

Castells, M. *The World has Changed. Can Planning Change?* Conferencia Magistral. Mimeo. Austin, Texas, EE.UU., 1990.

Cuenya, B. *Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina*, en Cuenya, B. et al (comp.): *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Café de las Ciudades. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Etulian, J.C. *La evolución del proyecto urbano. Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas. Cuaderno urbano N° 17*. Argentina, 2014.

Gorelik, A. *Las ideas urbanísticas en la década de 1980 en Buenos Aires. Una historia del concurso para Puerto Madero*. Nobuko. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Hall, P. *La ciudad de los promotores. La práctica urbanística cuestionada: Baltimore, Hong Kong, Londres, 1975-1987*, en Hall, P.: *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo*. Ediciones del Serbal. Barcelona, España, 1996.

Lungo, M. *Grandes proyectos urbanos: una visión general*, en Lungo, M.: *Grandes proyectos urbanos*, pp. 15-68. UCA Editores. San Salvador, El Salvador, 2002.

Martínez de San Vicente, I. Entrevista, 2016.

Martínez de San Vicente, I. *La sutil belleza de la ciudad aluvional. Crónica de 15 años de arquitectura pública en Rosario. Summa+ N° 33*, pp. 110-119, Buenos Aires, Argentina, 1998.

Molotoch, H. (1976) *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place* (publicado originalmente en *American Journal of Sociology* vol. 82 N° 2, 1976), en Jonas, A y David, W. (eds): *The City as a Growth Machine: Critical Reflections Two Decades Later*. State University of New York Press, New York, EE.UU., agosto de 1999. Disponible en: <http://nw-ar.com/molotoch.html>

Municipalidad de Rosario. *Sección 8.44. Plan de Detalle Unidad de Gestión N° 2 – Sector 2° del Plan Especial 2ª Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz – Puerto Norte*. Rosario, Santa Fe, s/f. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/>

Muñoz, F. *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*. Gustavo Gili. Barcelona, España, 2008.

Reese, E. *Perfil docente*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts, EE.UU., 2010. Disponible en: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1816\\_Perfil-Docente-Eduardo-Reese](http://www.lincolninst.edu/pubs/1816_Perfil-Docente-Eduardo-Reese)

Rosenstein, C. *Proyecto de arquitectura y proyecto urbano. Ficha de cátedra*. Proyecto Arquitectónico II. Cátedra Arq. Daniel Vidal. Mimeo. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Santa Fe, 2008.

Sarlo, B. *La ciudad vista*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 2009.



Scarpacci, M. *El GPU de Puerto Norte en el planeamiento estratégico socialista: Rosario, Argentina 2003-2013*. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Argentina, 2014.  
Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/TFLACSO-2014MS%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/TFLACSO-2014MS%20(1).pdf)

Vainer, C. (2012) *Grandes Proyectos Urbanos. ¿Qué son y como evaluarlos?*, en Cuenya et al (comp): *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, pp.181-224. Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina, 2012.

# La integración física y social del sector informal urbano como condición de ciudadanía

**Claudia Rosenstein**  
**Universidad Nacional de Rosario**

El acelerado proceso de urbanización que vienen sufriendo las ciudades de América Latina desde la década del '50, convirtiéndola en la región más urbanizada del mundo, pone de manifiesto el esfuerzo que requiere cobijar a los nuevos habitantes urbanos. Villas de emergencia y asentamientos espontáneos, barrios con precariedad urbanística o habitacional, constituyen una proporción significativa del territorio urbano, albergando a amplias capas de población, lo que habla del fenómeno de producción informal del hábitat, tanto en lo legal como en lo físico-territorial.

Uno de los principales factores de este fenómeno ha sido –y sigue siendo- el proceso de migración interna, “la invasión de la ciudad por quienes son empujados desde la necesidad de perspectivas a una emigración sin porvenir” (Ferrero, A. y Uboldi, H. 1991:42).

La informalidad puede definirse como “el resultado de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, según el cual el mercado de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda de la población pobre” (Fernandez, E. 2003).

Este fenómeno de informalidad es determinante en el efecto distorsionador de las ciudades. Informalidad en el sentido de que esta parte de ciudad no existe institucionalmente para los poderes públicos, ya que sus habitantes no son propietarios de la tierra que ocupan, no pagan impuestos ni están registrados en los catastros oficiales.

Así, la ciudad actual se caracteriza por la existencia de dos ciudades en un mismo espacio: una pobre y excluida y otra rica e incluida en las actividades económicas, sociales y políticas. “Hoy la ciudad latinoamericana es cada vez menos un producto intencional y lineal de los múltiples agentes de acumulación y cada vez más un co-resultado emergente por efecto de acciones populares masivas e inorgánicas orientadas por estrategias de supervivencia inmediata” (Coraggio, J.L. 2000).

El modo de abordar y explicar “la problemática habitacional” ha sido consecuencia directa de los modelos de desarrollo vigentes. Es así que, a partir de la década del ‘90, el tema de la pobreza urbana aparece como problema y es fundamentalmente desde los organismos internacionales de crédito de donde parten políticas de mitigación de la pobreza como condición de gobernabilidad, en el marco de las políticas focalizadas, características de este período.

Con el objetivo puesto en frenar el incremento de la pobreza, el concepto de integración empieza a estar presente en los discursos y estrategias que se ocupan de las problemáticas habitacionales de las ciudades latinoamericanas, al mismo tiempo que cobra relevancia la esfera local de actuación, en el marco de una globalización que coloca a las ciudades en un lugar de protagonismo dentro del contexto mundial. Los programas de mejoramiento del hábitat resultan, así, el producto de la convergencia entre las iniciativas de origen local, las agencias internacionales y ONG’s, compartiendo objetivos y lenguaje.

El Programa Rosario Hábitat queda inscripto en este nuevo paradigma, siendo su objetivo “encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias” (SPV. Programa Rosario Hábitat, 2000).

Por tratarse de un tema de gestión urbana, en estos programas convergen una multiplicidad de actores que formulan y desarrollan estrategias propias y una trama de relaciones sociales locales. Por lo tanto, partimos de la hipótesis de que no existiría un único marco de interpretación sino múltiples, en función de la posición que los actores ocupan en el espacio social.

Es así que este trabajo se propone investigar y evaluar hasta que punto el objetivo de “integración física y social” de las poblaciones de asentamientos informales con la estructura de la ciudad se han cumplido, desde la mirada de la misma población involucrada, teniendo en cuenta los múltiples significados que acerca del concepto

“mejora en la calidad de vida” tienen los distintos actores intervinientes en el Programa Rosario Hábitat.

Analizar las diferencias en las representaciones de los actores nos permite determinar los obstáculos que, hasta el presente, han impedido construir un sentido común acerca del significado del concepto “mejora en la calidad de vida” y, por lo tanto, han dificultado alcanzar el objetivo de integración. Construir este sentido común entre los intervenidos y los intervinientes es importante como camino posible para que, en un futuro, éste pueda incorporarse como tal en las propias prácticas de los actores tanto estatales como comunitarios.

Al mismo tiempo nos interesa investigar hasta donde el proyecto físico, resulta un instrumento posibilitante de esa integración. Partimos de suponer que las intervenciones físicas en un territorio determinado tienen efectos en el orden de lo simbólico, pero que los procesos sociales requieren de mayor tiempo para ser evaluados. El proceso iniciado por una intervención no finaliza cuando esta se retira, ya que todo lo actuado genera efectos no previstos a la hora del diseño del programa y, como tales, sólo son posibles de medir a más largo plazo.

## Marco teórico

Con el objeto abordar esta investigación creemos necesario construir el marco teórico a partir de los siguientes desarrollos teóricos:

- a. La relación entre paradigmas de desarrollo y políticas de vivienda en el contexto latinoamericano y en relación a las modificaciones operadas en el contexto internacional, siguiendo una periodización definida por los modelos de acumulación dominantes. Esto permitirá reconstruir el marco de surgimiento de los programas de mejoramiento del hábitat en general y del Programa Rosario Hábitat en particular.
- b. El análisis de los conceptos en los que se basa el objetivo del Programa Rosario Hábitat, abordando y confrontando las distintas maneras en que los autores han definido la cuestión de la informalidad en sus distintos aspectos, para luego analizar el concepto “integración”.

## Paradigmas de desarrollo y políticas de vivienda

El problema social y urbano que ha traído aparejado el fenómeno de los asentamientos irregulares desde la década del '50, ha dado lugar a la

implementación de distintas políticas por parte del Estado. Entendiendo que cada momento histórico pone en juego determinados “paradigmas”, es decir, determinadas maneras de designar objetivos, necesidades y modos de actuación, es que dichas políticas se encuentran íntimamente ligadas a los modelos de desarrollo vigentes en cada período. Analizar esta relación, nos permitirá entender las nuevas estrategias de acción en este campo.

La década del '50 ha quedado marcada por la teoría de la modernización como el paradigma dominante, promovido por los países centrales y vigentes durante los últimos treinta años. Bajo esta perspectiva, el desarrollo estaba centrado en acrecentar y perfeccionar la producción de bienes y servicios; y su intercambio, como modo de acceder a mayores niveles de bienestar. En consecuencia, eran pobres aquellos que no tenían acceso a los estándares mínimos de ingresos, bienes y servicios. Así podían clasificarse en: pobres por ingresos, medidos a través de Línea de Pobreza (LP) o pobres por falta de servicios esenciales, medidos por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Producto de la industrialización incipiente, las ciudades de América Latina sufrieron un acelerado proceso de urbanización a través de la migración campo-ciudad, lo que trajo aparejada un fenómeno de concentración urbana, dejando en evidencia “la escasez de vivienda” y provocando un proceso de ocupación en tierras vacantes y de autoproducción de viviendas.

La problemática habitacional fue explicada -y abordada- desde el Estado desde una noción de “déficit”, es decir, entendida como el defasaje entre el ritmo de crecimiento de población urbana y el de la construcción de nuevas viviendas, incluyendo vivienda y pobreza en una relación unidimensional.

La respuesta, entonces, estuvo dada por el aumento del ritmo de construcción de viviendas, de tal forma que acompañase el crecimiento acelerado de la población urbana. Para esto, el Estado se planteó promover la construcción masiva de viviendas terminadas -“llave en mano”- con políticas tendientes al financiamiento de la oferta, soluciones que poco aportaron a paliar el aumento sostenido de la pobreza urbana. Se la considera la “primera generación de políticas habitacionales” (Fernandez Wagner, 2004). La ciudad de Rosario quedó inscripta en el paradigma vigente, a través de las políticas de vivienda dirigidas a la erradicación de villas de emergencia, fundamentalmente a cargo de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la provincia de Santa Fe.

La década de 1970 se enmarca dentro de la teoría de la dependencia. La idea clave de este nuevo enfoque era que el desarrollo de los países dominantes y el subdesarrollo de los países dependientes conformaban un único proceso

de expansión planetaria del capitalismo. Los pensadores de la dependencia propusieron una estrategia de desarrollo que fortaleciera la autonomía nacional y el control de sus propios procesos de desarrollo mediante la desconexión. La meta era poner en marcha un patrón de desarrollo autocentrado, que redujera la dependencia.

Aun así, los procesos que dieron comienzo en la etapa anterior se fueron consolidando, instalándose economías de subsistencia –lo que años más tarde serían definidas como “sector informal urbano”-. El cambio en la concepción del desarrollo fue acompañado por un importante aporte realizados por estudiosos en el tema de los asentamientos en las ciudades latinoamericanas, quienes demostraron que los pobres “construyen sus viviendas, mejoran sus barrios, si no tienen empleo se generan una actividad, es decir, producen, ahorran, e invierten en su desarrollo. Si bien lo hacen con precariedad de medios, sus acciones producen ciudad” (Turner, J. 1980). Apareció entonces la idea incipiente de que la solución residía donde estaba el problema, y que las políticas debían apoyarse en lo que la gente realiza y soportar sus actividades.

A partir de la primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos HABITAT I, de 1976, cobra importancia la tenencia en la propiedad para el mejoramiento de la vivienda, la reducción de los estándares y la incorporación de procedimientos de desarrollo progresivo, proporcionando acceso a materiales y tecnologías apropiadas, apoyando los procesos de autoconstrucción y participación comunitaria y dando participación al sector privado, representado por pequeñas y medianas empresas, cooperativas y ONGs. Surgen entonces las “soluciones alternativas” – llamada segunda generación de políticas habitacionales-, basadas en la concepción de la vivienda como proceso y tendientes al financiamiento de la demanda. Lotes con servicio y regularización dominial, fueron algunas de las soluciones adoptadas bajo este nuevo enfoque, impulsado por los organismos internacionales, quienes financiaron la mayoría de los programas de este tipo en la región. A pesar de esto, siguieron conviviendo ambas generaciones de políticas de vivienda, ya que el modelo de la vivienda “llave en mano” fue el signo dominante durante más de tres décadas en nuestro país.

Coincidentemente con los procesos descritos, la ciudad de Rosario mostró en este período la predominancia del abordaje del problema de la vivienda desde una concepción de déficit, fundamentalmente a través de la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), llevada adelante por la Dirección Provincial de la Vivienda<sup>1</sup>. Sin embargo, las acciones emprendidas por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario, marcaron una diferencia con respecto al

---

<sup>1</sup> Hasta el año 2000, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo ejecutó en la provincia de Santa Fe, 56.566 viviendas, todas ellas financiadas por el Estado nacional (ley FONAVI). En la ciudad de Rosario, se construyeron 18.704 viviendas, agrupadas en siete grandes conjuntos, a un promedio de 1420 viviendas por conjunto (DPVyU, 2000. En: Rosenstein, C. 2006).

paradigma dominante, observándose un intento de atender el problema habitacional de los sectores pobres desde una concepción integral, aun cuando el volumen de lo producido en términos de beneficiarios no haya sido significativo.

La década de 1990 quedó signada por el “ajuste estructural” y la economía global, caracterizada por el traspaso de poder del ámbito político y la acción estatal al ámbito económico, claramente dominado por el capital privado y sus conglomerados globales. Los procesos de la informalidad se consolidaron como estrategia de sobrevivencia de los sectores pobres, a los que se les sumó el fenómeno de “la nueva pobreza”, producto del ajuste y las consecuencias de la nueva fase económica global, lo que se convirtió en el refugio de la mitad de la población económicamente activa.

Quedaron definidos así dos pisos: “uno superior, moderno, internamente articulado, plenamente integrado a sus equivalentes del mercado mundial y otro inferior conformado por “el resto” (Coraggio, J.L., 2000: 13). Esto quedó reflejado en una marcada polarización de la sociedad.<sup>2</sup> Cobra relevancia la esfera local de actuación. Siendo en la ciudad donde se espacializa la fragmentación social, abordar el tema de la pobreza urbana se torna prioritario para los gobiernos locales. Aparecen entonces nuevos instrumentos como los planes estratégicos que surgen como reflexión teórica y práctica, conectada al problema de la “gestión de empresa” y que se plantean como necesidad presentar una nueva imagen de la ciudad.

Es a partir de esta década cuando empieza a perfilarse un cambio hacia un paradigma cualitativo de abordaje al tema de la pobreza; y es desde los organismos internacionales de donde parten programas tendientes a mitigar o atenuar los efectos del modelo. La “agenda urbana para los '90”, documento del Banco Mundial de 1991, desarrolló recomendaciones de políticas centradas en el comportamiento de la economía urbana, donde los ejes pasaban por la productividad urbana, el equilibrio ambiental de las ciudades y el alivio de la pobreza, poniendo el énfasis en el management urbano y la gobernabilidad (Fernandez Wagner et. al., 2004).

Este período estuvo marcado por las políticas focalizadas, destinadas a una “población objetivo”, con lo cual vastos grupos de población quedaban afuera y sin soporte estatal. En materia habitacional surgió, en medio de un escenario de poca claridad en las políticas a implementar e incluso de superposición de distintas generaciones de políticas, una tercera generación de políticas de vivienda basada en la “facilitación” y caracterizada por el financiamiento de la demanda.

---

<sup>2</sup> Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la Argentina es uno de los países donde se ha incrementado más la pobreza en América Latina en los últimos años. En: Rosenstein, C. 2006.

Los programas de mejoramiento barrial forman parte de las acciones tendientes a la mitigación de la pobreza, intentando reducir el conflicto -potencial o real-

que la existencia de pobreza urbana implica, con el consiguiente impacto sobre la gobernabilidad urbana. Se estructuran, en principio, en base a dos objetivos principales: el otorgamiento de alguna forma de seguridad en la tenencia para los habitantes de asentamientos irregulares, y la integración socioespacial de estas áreas con la estructura y la sociedad urbana.

El nuevo paradigma está basado en la integralidad, en el abordaje al problema habitacional y asumen la problemática política de la participación y la democratización, a través de novedosos modelos de gestión y metodologías de intervención. Si bien la mayoría de los componentes de estos programas no son nuevos, lo que es novedoso es su ambiciosa combinación.

En el caso de Rosario, el Gobierno de la ciudad se propuso crear nuevos instrumentos de gestión como el Plan Estratégico Rosario, que incorporó las ideas de planificación estratégica, de cooperación público-privada y de reposicionamiento regional a partir de ventajas competitivas, como conceptos innovadores (PER, 1998).

El diagnóstico socioinstitucional elaborado por el Plan Estratégico Rosario instaló una preocupación por “la consolidación de ‘dos ciudades’”: una incluida, con empleo y acceso a los servicios urbanos; otra excluida, desocupada, al margen de los progresos de la ciudad. La crisis económica impacta fuertemente sobre estas áreas degradadas o periféricas. La persistencia de migraciones internas de poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas agrava este panorama (PER, 1998: 45).

Es en este escenario donde se insertan las acciones en materia de gestión local del hábitat, llevadas a cabo por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario y, más específicamente, el Programa Rosario Hábitat implementado a partir del 2002, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Gobierno nacional.

El Programa Rosario Hábitat surge con la finalidad de promover la equidad social y la reducción de la pobreza, recomponiendo la situación de fractura urbana de los 91 asentamientos irregulares con que cuenta la ciudad de Rosario. Para lograr el objetivo propuesto, “el programa se propone financiar proyectos integrados de mejoramiento barrial en asentamientos irregulares, combinando inversiones en infraestructura requeridas para su regularización, con el desarrollo social, con vistas a incrementar el capital humano y social de estas comunidades” (S.P.V. 2002: s/n).



El modelo de gestión se basa en la participación de la comunidad involucrada en sus dos aspectos: como derecho a la inserción y como deber de implicación.

## La integración como necesidad

La ciudad no es sólo un lugar de concentración de población, sino que asume la siguiente triple condición:

- a. Es el escenario de relaciones sociales múltiples que permite una construcción social, un entramado social y la constitución ciudadana.
- b. Es un espacio donde se concentra la diversidad y la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica y política. Por ello se produce la formación de múltiples y simultáneas identidades colectivas.
- c. Es el ámbito fundamental para la mediación social entre lo individual y lo público, es la instancia privilegiada de regulación y universalización de los intereses (Borja, J. 2000).

La condición de ámbito de la ciudadanía que históricamente ha tenido la ciudad, implica enfatizar algunos aspectos de la relación entre ciudad y ciudadanía. Por una parte, la igualdad político-jurídica vinculada al estatuto del ciudadano. Por otra, la ciudad ha sido el marco de vida que hacía posible el ejercicio de las libertades vinculadas a los derechos ciudadanos: elección del trabajo y de la vivienda, acceso a la educación y a los servicios básicos, etc.

No es preciso argumentar que la realidad para gran parte de la población urbana ha incumplido considerablemente las promesas de "ciudadanía". Hoy, el concepto de "ciudadano" alude a aquellos miembros de la sociedad con acceso al mercado: los productores o consumidores. De este modo quedan definidos "los que no pertenecen a ella", es decir los pobres de pobreza absoluta.

Si la ciudad es el espacio físico materializado por la sociedad que lo habita, es precisamente en la ciudad donde se producen y reproducen aquellas problemáticas que condicionan los desarrollos teóricos y prácticos sobre "la integración": "la 'integración' implica una formación social hecha de interconexiones de posiciones más o menos aseguradas" (Castel, R. 1998).

Aparece entonces como contrapartida el concepto de no inclusión o exclusión, definido como "aquellos que no participan de ninguna manera de esos intercambios regulares" (Castel, R. 1998). Aun teniendo en cuenta la ambigüedad del término,

lo utilizamos para nombrar aquellas situaciones de grupos con una marcada "acumulación de "desventajas" (Castel, R. 1998) respecto a aspectos físicos -precariedad habitacional, falta de servicios, etc.-, pero también políticos tales como derechos políticos y ciudadanía, que remarcan la relación entre los individuos y el Estado, así como entre la sociedad y los individuos.

Desde el punto de vista espacial, integración es un concepto que sin dudas incluye a lo cultural y lo social, ya que es en la estructura urbana donde quedan plasmados los conflictos de clases y las contradicciones múltiples. Así, el acto de habitar, resultado de una operación selectiva de consumo, da origen a la segregación residencial, separando grupos según su condición económica y reproduciendo en el espacio la diferenciación social. Las diferentes modalidades residenciales son formas diferentes que asume en el espacio la segregación. Estos contrastes físicos y sociales parecen ser los rasgos dominantes que presentan las ciudades latinoamericanas contemporáneas.

Esta segregación se convierte en "auto-segregación" por parte de los sectores medios-altos. Ciudades suburbanas, amuralladas y autosuficientes donde se concentra la vivienda, la residencia, la empresa, el comercio y la recreación, provocando el vaciamiento y deterioro del espacio social y la desaparición de un conjunto de formas que favorecen la relación social y la vida democrática. En el otro extremo, los espacios habitados por la población de más bajos recursos, aparecen hoy como excluidos, ya que al no ser reconocidos oficialmente, no forman parte de la "ciudad oficial". Se trata de una segregación forzada por los mecanismos de diferenciación urbana y excluida de todos aquellos beneficios urbanos que recibe la ciudad formal.

Podemos afirmar que las poblaciones que habitan estas partes de la ciudad se encuentran excluidas, no sólo por ocupar un espacio en forma "ilegal", lo que limita en principio su condición de "ciudadanos", sino también porque esta forma de ocupación implica en general la imposibilidad de acceder a todos los beneficios que da la condición de ciudadano: educación formal continua, empleos estables, acceso a la información, etc. El hecho de ser espacios privados de todos aquellos servicios y beneficios urbanos con los que cuenta la ciudad "formal", los convierte en espacios altamente degradados, con problemas de insalubridad e inseguridad.

La aceptación de la condición de fragmentación de la ciudad actual, y por lo tanto la necesidad de "integrar", aparece entonces como problema central a abordar por las intervenciones sociourbanas en materia habitacional.

## Metodología

Esta investigación es de carácter cualitativa y exploratoria. Nos referimos con esto a una investigación que produce datos descriptivos a partir de las propias palabras de los actores sociales. La segunda definición metodológica está dada por abordar la investigación a través del estudio de un caso, el caso del Programa Rosario Hábitat. Con esto se persiguen dos objetivos: por un lado, intentar llegar a la comprensión completa del grupo estudiado y, por el otro, desarrollar formulaciones teóricas más generales posibles de ser inferidos a un universo mayor.

En este sentido, sostenemos que el Programa Rosario Hábitat, resulta representativo de las intervenciones que abordan la problemática del hábitat urbano desde una mirada multidimensional, proponiéndose la mejora en la calidad de vida de su población a través de la integración tanto física como social, con la ciudad formal. Dentro de la investigación cualitativa, recurrimos al análisis del discurso del universo de actores bajo estudio. El relevamiento de información se hizo a través de entrevistas en profundidad, casi abiertas.

Para recabar la información correspondiente a la “letra” del programa, recurrimos a fuentes de información secundaria: el texto original del programa publicado por la Municipalidad de Rosario, que contiene la descripción de los proyectos en ejecución y sus respectivos diagnósticos, ponencias en congresos y conferencias en relación con los avances, artículos periodísticos, folletos de difusión destinados a la población, etc.

La variable relevada en las entrevistas fue la representación de los actores locales acerca de “la integración física y social de dichas áreas con la ciudad formal”, que se propone como objetivo el Programa Rosario Hábitat. Se trata de una variable compleja que involucra múltiples dimensiones. Se tomaron, entonces, aquellas consideradas como elementos de intervención por el Programa Rosario Hábitat: tenencia de la propiedad, ordenamiento urbano, infraestructura de servicios, generación de ingresos, salud, educación y organización comunitaria.

## Resultados: Mejoras en la vida cotidiana

En primer lugar, se hace necesario explicitar que en este tipo de programas hay resultados de distinto tipo: concretos o materiales; y otros que no lo son, como la organización de la comunidad.

Con respecto a los primeros, estaríamos en condiciones de afirmar que la población entrevistada reconoce los beneficios obtenidos por la intervención del Programa, fundamentalmente en lo que respecta a ordenamiento urbano y vinculación con la ciudad e infraestructura de servicios. Así, las intervenciones como la apertura de calles, el ordenamiento por manzanas, la eliminación de pasillos, la numeración de las viviendas, etc., dotaría a estas áreas de atributos que caracterizan a la ciudad formal, lo que produciría la integración con la misma: “Antes éramos la gente de la villa... Ahora es un barrio.”<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, la gente pone en relación a estas intervenciones con otras dimensiones como salud: “Vivís más limpio. Es más sano.”, seguridad: “Había mucho malandrínaje. Con las manzanas ganamos en seguridad”; organización social: “Hay gente que ahora veo y que antes no conocía; y eso que vivían a tres o cuatro casas”. Esto permitiría afirmar que una intervención puntual en términos físicos, puede replicar sobre otras dimensiones tanto materiales como simbólicas.

Pero dentro de las acciones emprendidas por el Programa Rosario Hábitat, la que adquiere mayor relevancia para la población es la que refiere a la tenencia de la propiedad, la que es valorada tanto en sus aspectos tangibles como intangibles. Si bien queda demostrado que el otorgamiento de títulos individuales de propiedad no lleva linealmente a la integración socioespacial, estaríamos en condiciones de remarcar la importancia que tiene para la gente sentirse seguros de su tenencia.

Respecto a los efectos simbólicos de la tenencia de la propiedad, ser propietario en nuestra sociedad significa poseer un cierto capital económico susceptible de reconvertirse en capital simbólico -de poder-. Considerando a la ciudad como un campo, “la propiedad privada de la tierra como institución, constituye el derecho de entrada al campo” (Nuñez, A. 2000).

Por otro lado; y más allá del valor patrimonial, la tenencia de la propiedad “crea una confianza en la no-irreversibilidad de la decisión de ocupación ilegal de un terreno apropiado en el pasado” (Abramo, P. 2003). El sentido o significado que la gente le atribuiría a la tenencia es “ser igual que los otros” que son propietarios del espacio que habitan, lo que constituiría una forma de integración.

Los resultados determinan que, incluso en dimensiones donde no se han percibido mejoras concretas, como en el “mejoramiento habitacional”, la tenencia de la propiedad es percibida por los actores como condición necesaria y suficiente para poder, a partir de su situación de propietarios, incorporar mejoras con su propio esfuerzo: “Ahora que tengo trabajo, voy a poder hacerme el comedor.”

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada a pobladores del asentamiento “La Lagunita”.

En este sentido, tanto el Programa Rosario Hábitat como la población beneficiaria, otorgan igual sentido al concepto mejora en la calidad de vida en lo que refiere a la tenencia de la propiedad. Aun así, queda evidenciada la preocupación frente a la necesidad de hacerse cargo del pago de los impuestos y a la cuota de la propiedad, ante la nueva condición de "legalidad". Es decir que, aun reconociendo la importancia que tiene la tenencia de la propiedad como mecanismo de inclusión, parecería evidente que, si esta medida no va acompañada de una mejora en los ingresos, podría estar generando, a su vez, mecanismos de exclusión.

En cuanto a los resultados no materiales, específicamente los que refieren a la organización comunitaria y la participación, el discurso de la mayoría permitiría interpretar que estos temas vienen impuestos "desde afuera" e instituidos desde el Estado (en este caso el Programa), no reconociendo su propia capacidad de organización desplegada históricamente como estrategia para satisfacer sus necesidades ante la ausencia del Estado (provisión de agua, luz, prevención de enfermedades, comedor comunitario, etc.).

Al mismo tiempo, si bien la participación es considerada por el Programa como base del modelo de gestión y está presente en todo el proceso de intervención, para la población es considerada sólo en términos de la convocatoria realizada por el Programa a las reuniones. Así, pareciera haber quedado limitada a talleres, charlas y asambleas, es decir "atrapada en grupos cerrados de autoafirmación" (Ramírez, R. 2000), lo que redundaría en un mero mecanismo de consulta, lo que Ramírez, R (2000) define como "participación en bruto"<sup>4</sup>, un "sí" o un "no" a las políticas impuestas desde los ámbitos políticos, en donde cada actor seguiría ocupando los lugares simbólicos asignados y establecidos culturalmente (Rosenstein, C. 2006).

Es decir que, por un lado, la población observa que la participación es importante y necesaria para mejorar su calidad de vida; y por el otro, cuando son convocados no participan, dejando libradas al Programa las decisiones que atañen a su propia vida cotidiana. Reproducirían así su propia historia de "los que no tienen voz". ¿Para qué asistir a la convocatoria si históricamente no han sido escuchados? Pero, por otro lado, los resultados permitirían afirmar que el Programa no sólo no pudo (o no supo) reconocer la organización propia de la comunidad ni generar nuevas, sino que pareciera haber llegado para ocupar su lugar: "El Rosario Hábitat ocupó el espacio que dejó la vecinal."

En ese sentido, y a pesar de que la letra del Programa habla de la participación en un doble sentido: "como derecho de inserción y deber de implicación", el Programa Rosario Hábitat -y la mayoría de las intervenciones realizadas por el Estado-

---

<sup>4</sup> Ramírez Ronaldo define tres tipos de participación: 1) en bruto, 2) asociación y 3) devolución. Maestría en Hábitat y Vivienda, 2000.

pareciera creer inaugurar la construcción de la organización de la comunidad; y piensa a la participación como una acción siempre explícita, ignorando las formas de participación cotidiana de la población.

Es así que estas dimensiones no son significadas explícitamente por la gente como factor que contribuya a la integración física y social con la ciudad. Sin embargo, debemos aclarar que estas intervenciones deben ser vistas como procesos y que, en ese sentido, todo lo actuado genera un sinnúmero de vínculos que quedan instalados en la comunidad, capaces de generar efectos no previstos a la hora del diseño del programa.

## Conclusiones

Los resultados obtenidos nos permitirían afirmar que los actores locales reconocen que la intervención llevada adelante por el Programa Rosario Hábitat ha contribuido a la integración física, observando a la integración como una forma de pertenencia al espacio urbano, de habitar un lugar reconocido por el hecho de estar ordenado según las mismas reglas que rigen al resto de la ciudad. Sería posible afirmar, también, que esta integración física promueve integración social, contribuyendo a cambiar la percepción que tiene la población sobre su propio hábitat, de villa a barrio.

Consideramos entonces que la propuesta que llevan adelante los programas de mejoramiento barrial constituyen un cambio positivo en el modo de abordaje al problema habitacional de los vastos sectores de población de las ciudades latinoamericanas que sufren procesos de “déficit de inclusión”, en términos físicos y sociales.

Su principal virtud radica en el reconocimiento de la existencia de la exclusión físico-social y la desigualdad como problemas. Esto revela un fuerte compromiso hacia los proyectos multisectoriales como medio para impactar directamente sobre la vida de los pobres y sus necesidades heterogéneas. El Programa Rosario Hábitat ha logrado mejorar la vida de la población de los asentamientos intervenidos, pero le queda pendiente la construcción de los espacios de participación que se consoliden como verdaderos ámbitos de reflexión colectiva y vehículo para la construcción de una ciudadanía plena, tal cual se propone.

Se trataría de abrir nuevos caminos que permitan redistribuir el poder simbólico establecido. Para esto se hace necesario, fundamentalmente, transformar las estrategias construidas históricamente por los actores involucrados. Por un lado, que el conocimiento político-técnico pueda romper con la metáfora de la ignorancia atribuida al conocimiento de la población; y por el otro, los actores locales deberían

poder transformar la queja y el reclamo en una actitud que implique involucrarse y responsabilizarse con la “cosa pública” en general y con su hábitat en particular.

En este sentido hemos intentado demostrar que el proyecto urbano puede ser un factor que contribuya a la integración de las áreas informales con la ciudad formal, pero avanzar en procesos más complejos, como el del “derecho a la ciudad”, requiere de la generación de políticas que contemplen por un lado instrumentos legales que otorguen reconocimiento del derecho a la vivienda y, por otro, una planificación urbana y un sistema jurídico de carácter social, al mismo tiempo que una gestión urbana democrática.

Podemos afirmar entonces que la integración urbana debe ser concebida como un proceso de ampliación de los niveles de ciudadanía: a los bienes, a los servicios, al consumo, a los medios de comunicación y de información. Integración que no significa la adaptación de ciertas comunidades a las normas y valores de la “sociedad normalizada”, sino de preservar los lugares de pertenencia, creando las condiciones para el acceso de esta población al “derecho a la vida urbana”. García Canclini afirma en este sentido que “el punto de partida de las políticas urbanas sea no pensar en la heterogeneidad como un problema, sino como base de la pluralidad democrática” (García Canclini, N. 1992).

El concepto de ciudadanía sólo podrá alcanzarse en la medida en que los sectores hoy excluidos, puedan ejercitar y saber sus derechos, lo que es probable conlleve un largo proceso social y político, y un reconocimiento de valores y actitudes mutuos de los grupos que hoy conforman los “dos lados de la ciudad”. El problema de la integración está centrado en las mutuas percepciones conflictivas de identidades entre la ciudad formal y la informal. Romper con el “nosotros” opuesto al “ellos” (los otros), entendiendo a los otros como un riesgo a sus condiciones de existencia social y cambiar la representación que la ciudad formal tiene acerca de “la villa” y el modo en que su identidad es percibida, requerirá de mucho tiempo y de políticas que no trabajen sólo sobre los efectos, sino que lleguen a atacar “los procesos que causan las situaciones de disfunción social. Parece más fácil intervenir en los efectos más variables de la disfunción social que controlar el proceso que lo desencadena, porque hacerse cargo de estos efectos puede efectuarse de un modo técnico, mientras que el dominio del proceso exige un instrumento político” (Castel, R., 2004).

## Bibliografía

Abramo, P. *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*. Ciudad y Territorios: Estudios territoriales vol. XXXV N° 136-137. Ministerio de Fomento. Mimeo. España, 2003.

Borja, J. *Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización*. Publicación de la Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Mimeo. Valencia, España, 2000.

Castel, R. *La lógica de la exclusión*, en Bustelo y Minujin (eds): *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Editorial Santillana. Bogotá, Colombia, 1998.

Castel, R. *Las trampas de la exclusión* (pp.29). Editorial Topía. Buenos Aires, Argentina. 2004.

Castells, M. *Crisis urbana y cambio social*. Siglo Veintiuno Editores. México, 1985.

Carrión, F. *Nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. Cuaderno del Curso de Postgrado en Gestión y Planificación Urbana. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina, 1998.

Coraggio, J. L. *Procesos Urbanos y Hábitat. Módulo 1: Economía Popular Urbana. Cuaderno de la Maestría en Hábitat y Vivienda*. Universidad Nacional de Rosario (UNR) Editora. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2000.

Fernandez, E. *Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica*. Revista



Vivienda Popular N° 12. Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Mimeo. Montevideo, Uruguay, 2003.

Fernández Wagner, R. et. al. *La complejidad ausente en los programas de intervención socioespacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza, El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires*. Publicación del Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mimeo. Mendoza, Argentina, 2004.

Ferrero, A y Uboldi, H. *Por qué el déficit de viviendas no se soluciona con planes de viviendas*, en *Viviendo y Construyendo. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*. V Centenario CYTED-D. Proyecto XIV.1. Editorial Universitaria. Chile. 1991.

García Canclini, N. *Imaginario urbano*. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina, 1992.

Municipalidad de Rosario. Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y Formulación. Escuela de Artes Gráficas del Colegio Salesiano San José. Rosario, Argentina. 1998.

Minujin, A. *Vulnerabilidad y exclusión en América Latina*, en Bustelo y Minujin (eds): *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Editorial Santillana. Bogotá, Colombia, 1998.

Núñez, A. *Morfología Social. Mar del Plata 1874-1990*. Editorial Grafikart. Tandil, Argentina, 2000.

Ramirez, R.; Fiori, J. y Riley, L. *Physical Upgrading and Social Integration in Rio de Janeiro: The Case of "Favela Bairro"*, en: DISP 147. 2001.

Rosenstein, C. *El Programa Rosario Hábitat y los múltiples significados acerca del concepto mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento La Lagunita*. Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario. *Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos*. Rosario, Santa Fe, Argentina. Disponible en: <http://www.rosariohabitad.gov.ar> (consulta: 05/04/2006).

Turner, J. *Vivienda. Todo el poder para los usuarios. Hacia una economía en la construcción del entorno*. H. Blume Ediciones. España, 1980.

Yunovsky, O. *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1984.

# Diagnósticos participativos para una gestión local equitativa y sostenible: experiencias en municipios de la región sudeste de la provincia de Córdoba

**Javier Yáñez**

**Carolina Nievas**

**Universidad Nacional de Villa María**

En relación al marco normativo de la Argentina, no existe una ley nacional específica vinculada al ordenamiento territorial del país; y si bien el derecho al acceso a una vivienda adecuada se establece en la Constitución Nacional, no se regula mediante ninguna ley específica, siendo las provincias las que disponen de las competencias urbanísticas, dejando un gran vacío al respecto en las constituciones provinciales. Por ello los municipios y comunas han definido naturalmente las pautas en materia de manejo del suelo y planificación territorial. Los proyectos de ley abordados por organizaciones colectivas<sup>1</sup> desde 2005, han realizado avances como la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en la Argentina o el Colectivo Habitar Argentina con múltiples propuestas<sup>2</sup>.

Existen diferentes maneras de clasificar los instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda en el marco de la gestión urbana local (ver cuadro a continuación), que cobran gran relevancia en la definición del hábitat de los gobiernos locales, pudiendo definirse tres grandes categorías: por un lado, los instrumentos de planificación (incluyendo Planes Estratégicos o Planes Urbano Ambientales), por otro las normas de regulación (vinculadas a la zonificación, subdivisión y uso de suelo) y por último, las acciones directas de urbanización.

<sup>1</sup> Compuesto por organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles parlamentarios y organismos internacionales en la Argentina.

<sup>2</sup> Iniciativa multisectorial surgida en 2009, compuesta por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que tienen el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat. Disponible en: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/p/proyectos-de-ley.html> (consultado el 20 julio de 2022).

**Cuadro N°1: Clasificación de los instrumentos de gestión urbana y de suelo**

Tipo de instrumento	Sub tipo
A) Instrumentos de planificación	A.1) Experiencias de planes estratégicos.
	A.2) Experiencias de planes urbano-ambientales.
B) Instrumentos normativos de regulación urbana	B.1) Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización.
	B.2) Regulaciones procedimentales de visados y trámites.
	B.3) Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización.
	B.4) Instrumentos de participación ciudadana vinculados al suelo urbano.
C) Acciones directas en la urbanización	C.1) Programas y proyectos urbanos de suelo y vivienda.

**Fuente:** Adaptación propia en base a Catenazzi y Reese (2011), Lungo y Rolnik (1998) y Guevara (2015).

## Agendas urbanas y territoriales

Al delinear una agenda urbana y territorial, se deberían seleccionar y poner en relieve ciertos aspectos que se consideran importantes, urgentes o impostergables para los gobiernos locales en diálogo con su comunidad, plasmando un abanico de iniciativas (más o menos limitadas, según el caso que analicemos) para afrontar la problemática. Gargantini plantea que el “acceso al suelo, el financiamiento acorde a las necesidades y posibilidades de los diferentes sectores sociales, el apoyo técnico adecuado desde una visión que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, y los abordajes no homogéneos, multiactorales y participativos, constituyen fuertes desafíos en el diseño de programas sociohabitacionales y exigen modalidades diferenciadas de gestión” (Gargantini, 2018: 132). Es allí,

donde los gobiernos locales, toman protagonismo en la toma de decisión sobre experiencias de gestión y actuación a nivel municipal.

Pensar en necesidades y capacidades de quienes no son parte plena de la ciudad, es conocer y valorar a la comunidad en su conjunto, para luego poder acompañarla. Indagar en los bordes urbanos, en los sectores vulnerables, en caminos colectivos de solución, alentará soluciones a problemas reales y concretos, logrando pautas superadoras y procesos positivos con distintas “intensidades” según la situación que encontremos.

De estos modos de abordar el hábitat, es preciso comprender que cualquier intervención en la producción de viviendas, dotación de equipamiento o infraestructura, independientemente de su escala, es parte de un sistema mayor integrado por el contexto social, económico, ambiental, cultural y físico donde se inserta. Es fundamental que este proceso se lleve a cabo de manera que pueda adecuarse a la realidad local, a sus posibilidades y potencialidades, presentes y futuras; y permita relacionar los intereses y demandas particulares con los de la comunidad de la ciudad en donde habitan. Ello implica que deben existir políticas públicas, estrategias concertadas, instrumentos de acción, legislación adecuada, sistemas de financiamiento especialmente diseñados, asesoría técnica y social; y demás caminos que faciliten el proceso (Romero, 2004).

## Experiencias de diagnósticos participativos para la gestión local

Desde 2017, en un esfuerzo de articulación entre la universidad pública nacional y los gobiernos locales, se celebraron convenios y protocolos de trabajo entre la Universidad Nacional de Villa María (UNVM)<sup>3</sup> y municipios de la región sudeste de Córdoba: Bell Ville, Villa María, Villa Nueva, Arroyo Cabral y Tío Pujio, para el desarrollo de diagnósticos integrales a fin de facilitar la elaboración de políticas públicas destinadas a la integración socio-urbana de los sectores populares y el ordenamiento territorial, a fin de lograr ciudades más equitativas y sostenibles.

Uno de los primeros convenios de asesoramiento y trabajo en territorio se firmó con el municipio de Bell Ville, para realizar un Diagnóstico Habitacional de carácter integral. En primera instancia se trabajó en la capacitación del equipo municipal en cuanto a las nociones básicas sobre los déficits habitacionales (cualitativo y cuantitativo) y sobre los instrumentos que se pueden aplicar en el territorio para

---

<sup>3</sup> En específico con la Licenciatura en Desarrollo Local – Regional del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS) y la Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas (IAPCByA).

realizar diagnósticos bases que luego permitan generar políticas específicas y acordes a las necesidades de las poblaciones destino. A fin de delimitar las áreas de estudio, se analizaron los radios censales del municipio según las principales variables que releva el Censo Nacional: ubicación, conformación familiar, disponibilidad de infraestructura, condiciones de habitabilidad y calidad de los materiales con los que se encuentran construidas las viviendas. Posterior a ello, se realizaron encuestas semiestructuradas a una muestra del universo total (cantidad de viviendas y hogares en el territorio) para actualizar y complementar la información ya relevada. Como resultado, se conformó un estudio pormenorizado en cada uno de los cuatro sectores identificados con mayor vulnerabilidad socio-habitacional, a los cuales se les recomendaron distintas líneas estratégicas con sus consecuentes acciones a llevar adelante por parte del Gobierno local. Al término de esta primera experiencia, el municipio avanzó con políticas de integración socio-urbana y ordenamiento territorial, con la generación de nuevos lotes con servicios y un banco de tierras municipal.

De la misma manera, se desarrolló otra experiencia en el municipio de Villa María, que conforma junto al municipio de Villa Nueva el conglomerado urbano más grande de la región. Durante 2017 se realizó el estudio de sectores con inequidades y desigualdades urbano-habitacionales. Posteriormente, en 2018 se llevó adelante el *Ciclo de Talleres Participativos de Reordenamiento Territorial de la ciudad de Villa María: ¿Hacia dónde vamos? ¿Qué ciudad queremos?*, cuyo objetivo fue generar una red de actores e instituciones locales y regionales estratégicas, que compartan espacios de formación y co-construcción colectiva de saberes, en pos de lograr un diagnóstico participativo del ambiente urbano rural de Villa María en clave regional. Durante el ciclo de talleres, se invitó a los distintos actores que transforman la ciudad, a pensarla en sus distintos modelos: ciudad actual, ciudad deseada y ciudad posible, con el fin de consensuar lineamientos estratégicos y acciones tentativas (procedimentales y normativas) de reordenamiento territorial, para la mejora de la calidad de vida de los villamarienses desde una mirada sostenible en términos socioeconómicos y ambientales.

Dicho ciclo fue declarado de *interés municipal* (Declaración N° 808/2019) y contó con la participación de docentes, investigadores, estudiantes y graduados de las diferentes licenciaturas del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS) y el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas (IAPCByA), como así también de las Secretarías de Internacionalización y Planificación de la UNVM, la Secretaría de Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura de la Municipalidad de Villa María, los Colegios profesionales regionales vinculados a las temáticas, las empresas prestadoras de servicios locales como la Cooperativa 15 de mayo (Agua y cloacas), EPEC y ECOGAS y desarrollistas inmobiliarios de la ciudad. En el marco de los talleres, se

organizaron mapeos colectivos con niñas y niños del Gabinete de los Niños y con jóvenes del Consejo Deliberante Estudiantil. Además, se realizaron encuestas semiestructuradas en los barrios, dirigidas a conocer la opinión de los vecinos en vistas al planteamiento original de los talleres.

Como último ejemplo de experiencia, se presenta el *Diagnóstico integral y participativo del sector del polígono Sur* en el municipio de Villa Nueva, realizado a principios del 2021. Dicho asesoramiento se realizó en conjunto con el Observatorio de Políticas Públicas de la UNVM y las secretarías de Obras y Servicios Públicos y de Desarrollo Social de la Municipalidad. Este sector, conocido como el barrio del Ex-Matadero, es el único asentamiento habitacional identificado en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en la ciudad. Esta posibilidad de articulación surge a partir de la convocatoria al Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, donde desde el equipo universitario y municipal se acompañó este proceso de diagnóstico y líneas de acción, brindando asesoría técnica y profesional en todas las instancias (formación metodológica, dictado del taller, elaboración del diagnóstico y presentación de los resultados).

En este sentido, apoyar la postulación al programa tuvo como meta la mejora en los accesos a servicios e infraestructuras básicas, como así también mejorar la accesibilidad al sector (en conectividad, movilidad y servicios de saneamiento), planteando diversas etapas de desarrollo en articulación con el resto de la ciudad. Para el diagnóstico se pactaron distintas instancias, entre ellas la capacitación de los equipos de trabajo por parte del arquitecto Fernando Murillo (docente investigador de la Universidad de Buenos Aires), que junto a su grupo de investigación acompañan este tipo de proyectos bajo la metodología participativa *La Brújula*. Esta metodología permite reconocer, bajo diferentes dimensiones territoriales (suelo y vivienda, infraestructura, equipamientos, accesibilidad y sustentabilidad), la situación actual del barrio en el marco de un proceso de participación colaborativa con injerencia en las acciones a realizar desde la óptica y necesidades planteadas por las familias que residen en el sector. A su vez, este trabajo colaborativo fue la principal fuente de información para el diagnóstico territorial. A partir del mismo se delinearon ejes de acciones, que permitirán al gobierno local gestionar políticas adecuadas para las necesidades del sector y, además, planificar a una mayor escala (ciudad) las posibles zonas de integración y crecimiento bajo criterios de sostenibilidad urbana y social.

## Pautas superadoras para un hábitat integral

A partir de las experiencias mencionadas, se detallan a continuación una serie de pautas superadoras para la implementación de instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares y medios, logrando una ciudad más equitativa y sostenible.

1) Plantear un marco estructurador, como es un Plan Urbano – Ambiental o una Agenda Urbano-Rural, dónde se incorporen los instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda, con programas de diagnóstico, regulaciones normativas y acciones para revertir o contener los procesos urbano-habitacionales negativos.

- Proponer regulaciones que limiten el crecimiento de expansiones urbanas fragmentadas para usos residenciales de baja densidad poblacional, con alto desperdicio de suelo hacia actividades valiosas para el funcionamiento urbano (en loteos privados y en loteos públicos o de asociaciones/cooperativas).
- Detectar suelo vacante/expectante y movilizarlo hacia usos valiosos (que combinen vivienda social, comercio, áreas verdes, infraestructura, predios productivos). Lograr acuerdos o convenios entre instituciones, abalados por ordenanza municipal (que pueden iniciar con una mesa de diálogo de la problemática, para lograr un consenso que otorgue actividad a estas zonas ociosas), articulando la mirada pública - privada - sociedad civil. Pueden acompañarse con procesos de renovación y consolidación en zonas pericentrales y periurbanas, aumentando las densidades poblacionales desde la “necesidad”<sup>4</sup> y mejorando las condiciones urbanas.
- Incorporar relevamientos-diagnósticos locales y valuación de instrumentos de gestión de suelo y vivienda<sup>5</sup>.

---

4 Revisar los estándares del hábitat de las personas y familias, en propuestas que logren “acercar” a las posibilidades de personas que viven solas, o familias monoparentales (hijos que viven con madre o padre) que viven como familias nucleares (con sus progenitores), las que viven como familias extensas (con abuelos, tíos, primos o demás parientes cosanguíneos) o cohabitaciones familiares.

5 Considerando los aspectos psicosociales y de acceso al suelo y la vivienda en toda la ciudad (en diálogo con los vecinos y sus expectativas), además de los instrumentos de gestión urbana puestos en marcha.



2) Ampliar el “stock de oportunidades” en la *gestión de zonas empobrecidas*, para mejorar los niveles de equidad en favor de los sectores populares, a partir de programas de acceso y acciones directas en la urbanización.

- Lograr mayor producción de loteos barriales del Estado y de carácter cooperativo-asociativo, frente a loteos privados (sean abiertos o cerrados), a partir de programas de acceso al suelo y la vivienda con sub-instrumentos activos<sup>6</sup>.
- Alentar las inversiones públicas y privadas estratégicas en la ciudad, en el marco de las acciones directas en la urbanización, donde se pondere: continuidad de los programas/proyectos de ciudad; fuentes de financiamiento variadas (tradicional y no tradicional, de niveles municipales, provinciales y nacionales) y distribución geográfica en la ciudad (tanto en zonas periféricas, como pericentrales y cercanas a zonas de vulnerabilidad habitacional para evitar procesos de hacinamiento por hogar en enclaves pobres).
- Asegurar un sistema de apoyo integral, que incorpore gratuidad y celeridad de trámites a la producción social del hábitat<sup>7</sup>.
- Rescatar propuestas para reducir el déficit de *hacinamiento por hogar* en clave combinada, como son: viviendas llave en mano y autoconstrucción/autogestión asistida en lotes servidos; supervisión técnica y financiera de proyectos sociales colectivos; propuestas progresivas y participativas cercanas a redes del círculo cercano; realización de subdivisión simple para vivienda social; alternativas de vivienda colectiva social en condiciones edilicias y de salubridad (evaluando mayores densidades poblacionales, un mejor aprovechamiento del suelo y un “acercamiento” de los sectores populares al área central o pericentral urbana).
- Rescatar propuestas para reducir el déficit de *hacinamiento por cuarto* en clave combinada, como son: la entrega de materiales fiscalizando su utilización en ampliaciones (independientemente de la seguridad jurídica del inmueble); el avance progresivo/participativo en la construcción; la regularización de suelo en zonas consolidadas

---

<sup>6</sup> Generar ordenanzas municipales que habiliten la articulación municipal/institucional considerando las políticas urbano-habitacionales como políticas sociales (tanto intra-municipal como intra-institucional) y la adquisición y disposición temprana de suelo para sectores populares (definida por metas de loteos incorporados al año, loteos con servicios al año y lotes regularizados entregados a personas).

<sup>7</sup> Las *limitaciones de las regulaciones procedimentales de visados y trámites*, desalienta a los sectores populares en el acceso al suelo y la vivienda.

y no consolidadas, priorizando ampliaciones de vivienda de locales necesarios y costosos (dormitorios, cocinas y baños), frente a las mejoras y reparaciones que suponen menor inversión y que aunque son ponderadas positivamente en las estrategias de los sectores populares, no revierten el déficit cualitativo de hacinamiento por cuarto.

- Evaluar iniciativas novedosas en términos de procesos redistributivos, como la *captura de plusvalías urbanas a partir de nuevas zonificaciones*, donde las obras de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, puedan captar contribuciones especiales, a ser redistribuidas posteriormente hacia los sectores populares y áreas degradadas/deterioradas de la ciudad. Los nuevos loteos de baja densidad orientados a niveles socioeconómicos altos, podrían aportar obras de infraestructuras en áreas urbanas vulnerables o de desarrollo social.

3) Promocionar registro de demanda dinámico, actualizado y único, que aliente los canales de acercamiento y concreción individuales y colectivos al hábitat, con información confiable de la demanda a nivel barrial/local de las zonas vulnerables<sup>8</sup>.

- Conocer las condiciones de alquileres en precariedad y alquileres en formalidad, para evaluar la oferta y proliferación de espacios en asentamientos irregulares y casas tomadas dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila y se garantice un balance calidad – precio de la propuesta.
- Alentar el uso articulado del registro por diferentes secretarías/dependencias municipales y determinar con los datos obtenidos de las necesidades y capacidades de los sectores populares, la oferta base necesaria de los programas de acceso al suelo y la vivienda.

4) Incorporar sistemáticamente procesos colectivos de autoconstrucción o autogestión asistida del hábitat por ser capacidades demostradas (donde el Estado y las organizaciones acompañan y promueven a la población en la gestión del hábitat), ampliando el stock de instrumentos para ser captados de manera combinada y progresiva.

---

<sup>8</sup> No existen registros dinámicos y actualizados en los municipios, siendo *Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización* muy importantes para conocer claramente la demanda.

- Avanzar desde propuestas individuales hacia propuestas colectivas del hábitat, partiendo desde los espacios donde se detectan redes de apoyo, cooperación y solidaridad en funcionamiento (económica, técnica o de adquisición de materiales), hacia procesos de autoproducción del hábitat (donde se nuclean vecinos, grupos solicitantes de tierra, colectivos organizados como cooperativas, asociaciones de vivienda y otros) y, por último, hacia procesos de autogestión del hábitat más complejos (donde el Estado logra procesos participativos de gran magnitud y co-gobernanza).
- Asistir institucional, técnica y financieramente a los procesos de autoconstrucción y autogestión del hábitat, desde la oferta de suelo a la concreción de la vivienda<sup>9</sup>.
- Acrecentar las modalidades mixtas de autoconstrucción asistida<sup>10</sup>.

5) Habilitar programas ágiles y sólidos de regularización social de la tenencia de suelo urbano<sup>11</sup>, en zonas de vulnerabilidad habitacional, principalmente para revertir los valores deficitarios considerables y atendiendo a que los sectores populares capitalizan oportunidades, sin medir en muchos casos las consecuencias en términos de la seguridad jurídica<sup>12</sup>.

---

9 Capacitar a los equipos municipales y a las instituciones abocadas a la temática de suelo y vivienda (organismos públicos, organismos no gubernamentales, organizaciones de base, cooperativas), compuestos por facilitadores, capacitadores y "hacedores/conocedores" del oficio (equipos interdisciplinarios con saberes locales).

10 Como modalidades mixtas de autoconstrucción asistida: trabajo colaborativo entre la persona que es parte de la población objetivo y que será parte de autoconstruir su espacio, los trabajadores especializados (albañiles, instaladores, electricistas, etc.) y un equipo técnico de acompañamiento técnico-profesional (con asistentes sociales, arquitectos, maestros mayores de obra, etc.). Permite reducir costos de materiales (por volúmenes de compra mayores), financiar materiales y equipos (sin costos de beneficio empresario), aprovechar procesos más integrales y enfocados en las prioridades reales de los sectores populares (ambientes de la vivienda, grupo y condiciones familiares, requerimientos sociales y culturales).

11 Enmarcados en los *Instrumentos de Financiamiento y de Redistribución de costos y beneficios de la urbanización*.

12 Al analizar las *estrategias de los sectores populares*, en el marco del *Aspecto Psicosocial* y de *Acceso al suelo y la vivienda*, se desprende como condicionante de baja repercusión la situación de tenencia del suelo.

## Bibliografía

Catenazzi, A. y Reese, E. *Planificación e Instrumentos de gestión del territorio, en Gestión Municipal y Ciudad*. Dilemas y Oportunidades. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2011.

Gargantini, D. Índice de gestión sociohabitacional. Pautas operativas para monitorear la gestión sociohabitacional en municipios. Colección Thesys 7. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC). Córdoba, Argentina, 2013.

Guevara, T. A. ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011). Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2015.

Lungo, M. y Rolnik, R. *Gestión Estratégica de la Tierra Urbana*. Fundación PRISMA – Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. 1998.

Romero, G. *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. Programa de Maestría y Doctorado en Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Misiones, Argentina, 2004.

# Notas sobre las juventudes rurales para pensar las políticas sociales<sup>1</sup>

**Carla Daniela Rosales**

**Universidad Nacional de Córdoba**

**Red de Posgrados en Infancia y Juventud (Red INJU)**

Principalmente, nos interesa aquí poder compartir algunas discusiones conceptuales en torno a las juventudes rurales y, por qué no, las indígenas. Partimos de reconocer la relevancia que estas conceptualizaciones le imprimen a las formas de ver, entender y oír a las generaciones jóvenes en los mundos rurales. ¿Qué características adquiere este fenómeno juvenil? ¿Por qué es necesario situarlo y conceptualizarlo? Con este trabajo, pretendemos aportar al abordaje de estos interrogantes.

Advertimos la urgencia de abrir estos debates en el campo de las políticas públicas, pues los puntos de partida y diagnósticos acertados son determinantes para el logro de resultados positivos. Además, urge implementar políticas concretas que garanticen derechos para jóvenes rurales e indígenas de nuestro país, como sujetos históricamente postergados y negados.

Por otra parte, es necesario aclarar que este grupo social carga con la herencia colonial que subscribe los mundos rurales e indígenas como oposición al “desarrollo” y la modernidad (léase también estatalidad). Por lo mencionado, el discurso y acción estatal ha tenido (y tiene) numerosos desencuentros con la visibilización de las juventudes rurales e indígenas, dificultad que también atraviesa a la Academia. De esta manera, nos proponemos mirar las discusiones en torno a las juventudes, desde la convicción de la necesidad de poner luz en la oscura invisibilización y negación de otras formas de transitar las edades sociales, más allá de preceptos biológicos y psicológicos.

---

<sup>1</sup> Este trabajo recupera e integra partes de mi libro *Territorios juveniles rurales. Resistencias y re-existencias*, publicado en 2021 por Grupo Editor Universitario.

## ¿Quiénes son jóvenes?

Aquí buscamos dialogar acerca de la insuficiencia de usar la noción de “juventud” para acercarnos al fenómeno reciente de la juventud rural; y dentro de ella, a una multiplicidad de entrecruzamientos que nos obligan a mencionarla en plural. Nos interesa poner de manifiesto la necesidad de revisar los supuestos hegemónicos y universalizantes con que aproximarnos a las y los jóvenes en estos territorios rurales. En este sentido, se hace urgente desaprender que ‘la juventud’ no es una sola; y aunque remita a procesos psico-biológicos que nos atraviesan en una etapa de la vida, va a entrelazarse con muchos otros factores para posibilitar su existencia, característica y duración en una sociedad determinada.

La juventud, como categoría construida de manera relacional, social y cultural, contiene también una dimensión histórica que habilita/posibilita su emergencia misma, por eso el reconocimiento de la juventud en los espacios sociales rurales se identifica, principalmente, desde la llegada de la escuela secundaria. Pero este fenómeno se presenta de igual forma para todos los territorios. En el contraste podemos ver su diferente alcance, cobertura, calidad, expectativas sobre las y los jóvenes estudiantes.

Advertimos la necesidad de problematizar el peso de las referencias psicologista y biologista de la juventud, pues la edad y las etapas vitales poco tenían para decir si no pasaban por el tamiz de la cultura, la sociedad, la historia, los ciclos vitales, etc. De esta manera, entendimos que no podíamos seguir hablando en singular de la ‘juventud’ y que, por lo tanto, no es un fenómeno unívoco ni mucho menos universal.

Por lo mencionado, por ejemplo, la formación docente ha sido generalizada bajo el supuesto de un “único modelo de juventud”, que generalmente viene asociado al urbano, occidental y moderno; y desde el cual se compara al resto de las expresiones juveniles. Advertimos que la acción de comparar y medir distancias, signos y atributos que le falta a uno o le sobran a otro para ser ‘joven’, con la idea de ‘la juventud en el centro’ y como parámetro, trae como consecuencia que en nuestras prácticas y discursos invisibilicemos o neguemos la existencia de otras formas de transición entre edades. Otro de los problemas que nos suele traer esta mirada unívoca, son las expectativas acerca del comportamiento supuesto de las y los jóvenes, cayendo en comparaciones, tomando de referencia a ese modelo aprendido sobre la juventud. De hecho, la juventud no siempre ha existido ni ha tenido una misma duración. A modo de ejercicio, basta con mirar nuestras historias familiares y podremos ver como nuestras abuelas y nuestros abuelos, dependiendo las condiciones económicas y el género, tuvieron tiempo para ser jóvenes muy variables y hasta más acotados.

Así, es posible que nos encontremos con que nuestros antepasados más próximos, tuvieron un paso más breve por un momento de sus vidas llamado juventud. Frases tales como “salías de la primaria y empezabas a trabajar” o “al finalizar el secundario las mujeres se casaban” dan cuenta de la temprana asunción de responsabilidades, hoy consideradas principalmente propias de la edad adulta, con ritos y destinos sociales marcados y hasta asegurados, que actualmente la sociedad no puede prometer a las generaciones jóvenes.

Como hemos venido diciendo, este tiempo concedido socialmente para ser joven, no se ha presentado históricamente de la misma manera, posibilitando el reconocimiento de algún tipo y forma de existencia en sociedades que económica y tecnológicamente así lo necesitaron (con mayor industrialización y desarrollo capitalista). Mientras que, en muchas otras, la organización social y los ciclos vitales que la rigen no precisaron apartar a las generaciones jóvenes para su formación y preparación (llamado desde la psicología: *moratoria social*).

La existencia de *edades sociales* supone una relación directa con el reconocimiento de grupos jóvenes y su relación con la existencia de etapas dentro del ciclo vital, que tampoco ha regido universalmente para todas las sociedades (por ejemplo, campesinas e indígenas). Por ej.: entender a la juventud como un tiempo preparatorio para luego asumir responsabilidades adultas e ingresar al mundo laboral, luego del cual se produce el retiro con la jubilación. Este ciclo vital que mencionamos se vincula al trabajo asalariado, capitalista y urbano; y dista de aquellas sociedades donde estas etapas no configuraron un horizonte posible ni eran reguladoras de etapas o marcadoras de ritos sociales.

En este sentido, consideramos que la juventud no es un don que se pierde con el tiempo, sino una condición social con cualidades específicas que se manifiestan de diferentes maneras, según las características históricas sociales de cada individuo. Un joven de una zona rural no tiene la misma significación etaria que un joven de la ciudad, como tampoco los de sectores marginados y las clases sociales de altos ingresos económicos. Por esa razón, no se puede establecer un criterio de edad universal que sea válido para todos los sectores y todas las épocas: la edad se transforma sólo en un referente demográfico.

Es interesante esta discusión, pues el temprano ingreso al mundo del trabajo por parte de las juventudes rurales no los convertiría automáticamente en adultos. Este aspecto ha generado en muchos adultos ciudadanos, como en el caso de los docentes, expectativas desfiguradas acerca del estereotipo de joven, al compararlos con ese modelo de joven urbano, moderno y occidental, de allí que muchos concluyan rápidamente que *en el campo no hay jóvenes*. Por lo tanto, consideramos que la

noción de edad social puede echar un poco de luz en este debate y relativizar la marca de la edad crono-biológica que a su vez tiene su correlato con las etapas escolares.

Cuando hablamos de las juventudes rurales, lo hacemos muchas veces desde el prejuicio o el estigma, comparándolos con aquellos que suponemos jóvenes urbanos. Desde esa comparación, desde el sentido común, los vemos como carentes, faltos de atributos juveniles tan popularizados y consumidos masivamente. La dificultad que conlleva la comparación de las juventudes, tomando como hegemónica a la juventud considerada urbana, es la de invisibilizar y negar la diversidad y singularidad de formas de transitar hacia la adultez, desde cronologizaciones y materialidades moldeadoras de juventudes.

Otro de los límites de la juventud en las zonas rurales viene dado por el fin del secundario, instancia en la cual, en el mejor de los casos, no siempre hay un tiempo de “espera” por parte de las familias para la formación o “moratoria” y la consecuente asunción de roles “adultos”. O, mejor dicho, ese tiempo de formación no se ofrece para todos de la misma manera; y allí la edad biológica poco tiene que decir, pues quien se ocupe del campo o de la finca surge de un proceso de selección interno con la asignación de un rol y un poder, transmitido de adultos a algunos jóvenes. Así, los límites funcionan marcando quienes entran a la adultez, siendo la edad biológica un aspecto muy relativo. Sí son condicionantes el género y la clase social, teniendo un gran peso a la hora de postergar el ingreso al mundo adulto.

A diferencia de la pertenencia a una clase social y a un género sexual, la asignación a una categoría de edad, en particular la juvenil, es para cada individuo un estado provisional. El carácter liminar esencial de la juventud, conjugada con la brevedad mayor o menor de su travesía, es lo que en resumidas cuentas la caracteriza. Pero de manera diferente según las sociedades y, por consiguiente, determinan tanto las actitudes de los “demás” respecto a ella, como la visión que los jóvenes tienen de sí mismos (por lo menos en las sociedades contemporáneas).

De esta manera, observamos cómo en sociedades industriales donde el saber se acredita a través de las instituciones educativas (secundario, terciario, universitario, etc.), la salida de la juventud supone un paso más largo y complejo. En comunidades rurales, donde los saberes y conocimientos necesarios para la reproducción y producción de vida son transmitidos generacionalmente y guardan relación con determinados imperativos económicos, resulta que el paso de algunos jóvenes a la vida adulta es más directo que para otros, según género y condición social. En muchos casos, este proceso de independización o adultización va acompañado con la salida del pueblo, ya sea por trabajo o por estudio. Lo mencionado se vincula al modelo de estado de bienestar y su inclusión y movilidad social por la vía del trabajo-empleo.



Reconocemos la existencia de otras juventudes además de la *urbana*, pues al interior de la *juventud rural* coexisten otras juventudes a partir de la diferenciación y la desigualdad existente en los espacios rurales, periféricos, ubicados al margen y en los bordes. Así se agrega también la variable étnica y campesina al interior del espacio rural marginal, lo cual ya habla de una diversidad social y cultural existente. Observamos así que los contrastes territoriales, sociales y culturales, ponen de manifiesto características y atributos diversos a los integrantes de una misma generación en espacios sociales rurales diferentes.

## Desigualdades generacionales

Tomando a la discusión en torno a la que propone Dubet (2012), cabe distinguir entre la igualdad *de posiciones*; donde el Estado, por medio de un modelo de justicia social, materializa el sistema de seguridad social. Por otro lado, el autor menciona a la *igualdad de oportunidades*, la cual se basa en principios meritocráticos por el cual se supone la misma posibilidad para todos de ocupar cualquier posición. Si bien entendemos que las posiciones son sociales, la igualdad adquiere otros matices si la intersectamos con la generación, por ejemplo; y con cómo los grupos jóvenes en ciertas clases sociales, situadas en territorios determinados por esa misma condición, posibilitan la configuración de una diversidad de juventudes, aun entre espacios sociales rurales.

La variable territorial, donde se producen y reproducen las condiciones de desigualdad de las juventudes rurales, cobra relevancia a la hora de pensar la interseccionalidad y multidimensionalidad, pues los espacios sociales rurales suramericanos llevan casi tres décadas de fuerte reestructuración neoliberal, caracterizada por la concentración de la tierra y su contratación de despojo y pobreza de la población campesina. Hoy, estos territorios están siendo fuertemente disputados por el capital transnacional, el agronegocio, el monocultivo por medio de la siembra directa y la biotecnología, con la informatización y control de la agricultura marcando una violenta brecha que, por medio de su ya conocida táctica de tierra arrasada, va dejando desmonte, contaminación y población rural desplazada.

De acuerdo con el Panorama Social 2018 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, en nuestro continente hay 182 millones de pobres. Y dentro de este grupo, quienes residen en zonas rurales son un 20% más pobre que los urbanos. Por otro lado; y tomando de referencia a la edad de las personas, la CEPAL dice que la pobreza se incrementa en un 19% en aquellos que tienen menos de 14 años; y es más alta en el rango de 35 a 44 años. Así, en el ranking de la pobreza y de los *orillados* latinoamericanos, *jóvenes y niños de territorios rurales*

*son un 40% más pobres que el resto, debido a que son doblemente excluidos: por su condición etaria y territorial. Sin duda estas cifras ocultan la clase, el género, la etnia como intersecciones de esta situación de pobreza.*

Según el informe realizado por Moreno Belmar y Villalobos (2010), la población considerada etariamente joven supera los 30 millones en nuestra región y dentro de ella cerca del 23% se considera rural (CEPAL, 2005). Siguiendo las alarmantes cifras del reciente Panorama Social respecto de la condición de pobreza, podemos estimar que cerca de 7 millones de personas en la región son un 40% más pobre por ser jóvenes y campesinos.

Cabe señalar que la invisibilidad política de las juventudes rurales ha tenido su correlato en el campo científico y académico, fundada en el escaso peso demográfico de la población rural en nuestro continente (cerca del 25%). Como decíamos, la ‘invisibilidad’ de este grupo en la agenda pública y los medios hegemónicos de comunicación, se traducen en la desatención de muchos poblados que, histórica y estructuralmente, no cuentan con presencia estatal (o la misma es escasa o precaria) en políticas públicas de salud, educación, servicios públicos, comunicación, etc. Una ausencia que viene justificada por la poca concentración demográfica y el incremento de los costos para acercarse a los espacios rurales.

En el ámbito académico, una justificación similar opera a la hora de seguir trabajando en los grandes espacios urbanos al alcance del investigador. Invisibilidad que nos da la pista de la proscripción de este grupo social desde el poder mismo. sí pues, las y los jóvenes rurales “invisibles” son definidos como ‘no sujetos’, cuyas vidas valen poco y son sacrificables, son identidades precarizadas.

Consideramos que las políticas públicas se caracterizan por no contemplar un enfoque de juventud, ni mucho menos la heterogeneidad y diversidad y la suponen de antemano “urbana”, con jóvenes siempre agrupados, la mayoría de los casos “peligrosos” y con tiempo disponible (Caputo, 2002). Este estereotipo niega e invisibiliza a jóvenes de comunidades rurales aisladas y, en el caso de la educación rural, los establecimientos educativos funcionan como islas urbanas en un medio desconocido y hasta negado (Caputo, 2002; Cragolino, 2000).

## Novedad: jóvenes en los mundos rurales

Entendemos que para reconocer la existencia de la juventud es necesario que existan una serie de condiciones sociales (tales como legislación e instituciones que distingan a los jóvenes de otros grupos de edad) y también una serie de imágenes culturales (valores, atributos y ritos asociados a los jóvenes). Desde una

perspectiva más sociológica, la juventud se hace visible en una sociedad debido a la reorganización económica (industrialización, desarrollo científico-tecnológico) que posterga el ingreso de jóvenes al mercado de trabajo; la oferta y consumo cultural para ese grupo y la existencia de legislación específica. Cabe preguntarnos acerca de la emergencia de la condición juvenil en los espacios rurales, para lo cual tomaremos los aportes de ambas perspectivas mencionadas.

La juventud, como invento capitalista y moderno, no se ha presentado de la misma manera en los espacios sociales rurales latinoamericanos, ni ha aparecido en el mismo tiempo. Como veníamos hablando, no toda sociedad ha precisado construir a las y los jóvenes. Pensemos en aquellas comunidades donde la transmisión de conocimientos, que posibilitan la vida y el sustento económico, se realiza oralmente y de una generación a otra. Veamos las instituciones destinadas a atender sus necesidades: legislación, escuela secundaria, iglesias, sindicatos, clubes, etc. Su aparición, emergencia y características nos permite conocer qué tan reciente es el fenómeno joven en estos lugares.

El proceso de expansión y popularización de la educación secundaria ha sido un fenómeno que se ha presentado de manera desigual de acuerdo con variables territoriales (urbanas o rurales), sociales (clases altas, medias y populares), género (las mujeres pudimos acceder a mediados del siglo XIX), etnia (la educación intercultural bilingüe es de reciente institucionalización). Atendiendo a la emergencia de la condición juvenil rural y su vinculación con la educación secundaria, observamos como la educación desembarca de la mano con el desarrollo productivo de la zona

En el caso de Mendoza, la escuela de vitivinicultura (1896) estaba destinada a los hijos de la elite provincial (convertida en empresarios del monocultivo de la vid) para formar agrónomos regionales. Se comienzan a implementar *escuelas granjas* con la finalidad de formar a obreros para esta agroindustria en ascenso. La educación técnico-agrícola se da inicio en 1939, con la creación de escuelas técnicas regionales (Ley provincial 1378); y se condice con un movimiento nacional de concreción de iniciativas educativas rurales. A través del régimen de la pequeña propiedad y la adquisición de tierras, se buscaba fomentar las actividades granjeras, especializando jóvenes con conocimientos prácticos para trabajar en sus propias fincas. El objetivo fue fomentar en ellos hábitos de trabajo, despertar y arraigar el amor a la tierra, propender a la educación de la voluntad, a la formación del carácter y al mejoramiento del nivel económico y social del alumno.

Un ejemplo que muestra cómo la juventud rural en el contexto pampeano (provincia de Buenos Aires) lleva muchas décadas de existencia, son los clubes juveniles de

la Sociedad Agraria creados en 1930, en el marco de la Federación Agraria de la Argentina, tomados a su vez de experiencias similares en los Estados Unidos.

La atención de la incipiente juventud se va definiendo desde las políticas educativas, acompañadas por el desarrollo de las economías regionales y adquiriendo diversas características con crecimiento urbano. Las nuevas ruralidades actuales nos obligan a pensar los territorios es una constante dinámica e interrelación.

## Las juventudes en los mundos rurales

En este apartado vamos a situar a la condición juvenil rural e indígena, presentando algunos olvidos que han contribuido a invisibilizar aún más a este grupo social, como lo son la condición étnico-racial y la de género. Las y los jóvenes en bastos espacios sociales rurales de América Latina<sup>2</sup> re-existen y resisten a las migraciones, al desplazamiento, al reclutamiento forzado, a la violencia del agronegocio, la contaminación ambiental y al desmonte. Las y los jóvenes que transitan y habitan en estos territorios rurales, han sido progresivamente atravesado por otros repertorios identitarios (rural, indígena, campesino, afro, militante, guerrillero, etc.) en donde la precariedad y la vulnerabilidad se acentúan en la condición juvenil.

Entendemos que aproximarnos a la juventud rural implica considerar las especificidades de las relaciones de dependencia con la vida y el trabajo (dimensión fundamental en dichas relaciones) en los espacios agrarios, como también las redes económicas, políticas y culturales en las que las y los jóvenes y sus familias se encuentran integrados. Hay condiciones estructurales para que esto ocurra, como la distribución asimétrica del gasto público al interior de las sociedades, que hace que las oportunidades de educación, empleo y salud sean desiguales entre jóvenes de distintos territorios. Pero en la naturaleza heterogénea de la juventud entran en juego otros factores como la subjetividad, el sustrato étnico-cultural, el género, la pertenencia a un estrato socioeconómico dado y el contexto histórico generacional e intergeneracional de cada joven. Así, por ejemplo, ser joven; y ser un joven del medio rural, es una condición particular, que no viven igual jóvenes rurales inclusive de un mismo país (Romero, 2004).

Será justamente que, hablando de la condición juvenil, podemos advertir cómo la variable territorial queda solapada al supuesto de homogeneidad de la modernizante carga teórica de la categoría "juventud". El escaso peso demográfico de las generaciones más jóvenes, la condena a la extinción o inevitable

---

2 Proviene de la categoría de Americanidad de la gran pensadora brasileña afrodescendiente Lelia Gonzalez, quien releva de esa manera las raíces africanas en la construcción de los estados latinoamericanos. Gracias a ella se comienza a hablar de africanidad presente y constitutiva de las sociedades de nuestra región, de allí que ella acuñe la categoría de "América Ladina".

industrialización de las comunidades rurales, sumado a las transiciones mínimas o moratorias negativas hacia la adultez por parte de los jóvenes en los espacios sociales rurales, fueron argumentos para justificar su desatención o falta de estudio. Como arribamos a los resultados de la tesis doctoral, es la escuela secundaria “la institución” productora de juventud que, junto a los contenidos más mediáticos, configuran los estereotipos y formas de ser joven.

Así pudimos reconocer una novedosa y reciente existencia de grupos de jóvenes rurales en aquellas comunidades donde la educación secundaria ha arribado hace poco más de una década (zonas de frontera, selva, puna, ríos, comunidades aisladas, etc.). En estos espacios, esta forma de juventud hoy conocida es un fenómeno muy reciente para comunidades ancestrales preexistentes a los estados nacionales. De esta manera y por causa de las escuelas secundarias, se extiende la transición a la adultez al término del secundario, pues antes se producía con la finalización de la primaria. Pero en estos espacios rurales, dicha transición no se habilita de igual manera para todas y todos, pues observamos que la condición social y la de género se presentan como fuertes marcadores de desigualdad al momento de transitar la juventud (existencia, reconocimiento, duración y características).

## Bibliografía

Caputo, L. *Informe de situación. Juventud Rural Argentina (2000)*. Dirección Nacional de Juventud del Ministerio de Desarrollo Social y Medioambiente. Buenos Aires, Argentina, 2002.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, 2018. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile, 2019.

Cragolino, E. *El alumno de la escuela rural y su condición de niño trabajador*. Ponencia en el *II Congreso Internacional de Educación: Debates y utopías*. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 26 al 28 de julio del 2000.

Dubet, F. *Los límites de la igualdad de oportunidades*, en *Revista Nueva Sociedad* N° 239, Buenos Aires, Argentina, mayo-junio de 2012.

Moreno Belmar, J. y Villalobos, A. *Algunos datos sobre juventud rural en América Latina y Colombia*, Ed. Corporación Regional Procasur, Santiago de Chile, Chile, 2010.

Romero, J. *Las ocupaciones de los jóvenes en el territorio rural uruguayo: ¿Jóvenes ocupados u ocupaciones para jóvenes?* Documentos Nueva Serie N° 23/2013. Universidad de la República. Uruguay, 2011.

Rosales, C. *Territorios juveniles rurales. Resistencias y re-existencias*. Colección *Juventudes argentinas hoy*. Grupo Editor Universitario. Buenos Aires, Argentina, 2021.

# Una aproximación sobre la gestión de políticas en pandemia<sup>1</sup>

**Alejandra Vidal**

**Martina Calfú**

**Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco**

El presente trabajo dará cuenta de los procesos de intervención que llevó adelante el Servicio de Protección de la Niñez, Adolescencia y Familia (SPD) del municipio de la ciudad de Comodoro Rivadavia, provincia del Chubut, durante el periodo 2020 – 2021.

Este organismo se enmarca en una política social destinada a la atención de la niñez, adolescencia y familia en relación a los derechos vulnerados, amenazados y violentados de los mismos, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Nacional N° 26.061 y la Ley provincial III N° 21 (1999).

Cuando la pandemia irrumpió en nuestra cotidianeidad, gran parte de la organización y modalidad del trabajo se virtualizó. Desde que se decretara el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el consiguiente Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), muchas y muchos profesionales y operadores que componen el sistema de protección integral, dejaron de asistir a los espacios físicos laborales y se diseñaron diversas estrategias para continuar de manera online aquello que hacían en el mundo offline.

En el marco de estos procesos de adecuación, las ya conocidas tecnologías de la información y comunicación (TIC) fueron objeto de nuevos sentidos y prácticas, adquiriendo un papel relevante en lo cotidiano.

Para el abordaje de las TIC en relación al Estado y la sociedad recuperamos contribuciones de diferentes disciplinas que, articuladas entre sí, nos ofrecen

---

<sup>1</sup> Experiencia de intervención profesional desde el Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia en el municipio de la ciudad de Comodoro Rivadavia, provincia del Chubut, 2020- 2021.

herramientas teórico-conceptuales orientados a no esencializar las tecnologías ni el modo en que nos vinculamos con ellas en la cotidianeidad. Por ello se analizará la información estadística y la georeferencialidad, entendiendo que estas herramientas son fundamentales para caracterizar a la población atendida, los recursos disponibles que se enmarcan en una política pública desde este organismo.

## Contextualizando la ciudad de Comodoro Rivadavia

Podemos decir que es la urbe más habitada de la provincia del Chubut y de la Patagonia argentina. Actualmente, la ciudad cuenta con más de 170.000 habitantes; sin embargo, se estima una población de alrededor de 300.000.

Está ubicada al centro este de la Patagonia, en el corazón de la zona hidrocarburífera del golfo San Jorge. Comodoro Rivadavia es un concentrador comercial, de transporte regional y un importante punto de exportación. Es la capital nacional del petróleo. Por medio de su puerto salen al mundo petróleo, productos industriales y agrícolas regionales.

Por otro lado, en relación a las manifestaciones de la cuestión social, una problemática clave es la pobreza. Según la Encuesta permanente de hogares (EPH) para el aglomerado Comodoro Rivadavia- Rada Tilly, hay más de 57 mil personas bajo la línea de pobreza. Los datos corresponden al período enero-junio de 2021, pero el fuerte aumento de la canasta comodorense podría variar sensiblemente en la segunda mitad del año. La canasta local al final de este año estaría en torno a los 90.000 pesos mensuales aproximadamente.

Durante 2020, había casi 82.000 personas en situación de pobreza. También se redujo la cantidad de personas en indigencia, que el año pasado totalizaba 13.514, mientras que en la nueva medición ese número se ubicó en 6.986 personas que aún no reúnen el ingreso mínimo para sustentar la canasta básica alimentaria.

En términos porcentuales, la medición oficial también registra una mejora en los aglomerados urbanos de Comodoro-Rada Tilly, los cuales registraban en el primer semestre del año pasado un 35 por ciento de su población bajo la línea de pobreza, mientras que en el primer semestre de 2021 se redujo al 24 por ciento, con una reducción de 11 puntos.

Este panorama nos presenta el impacto que generó la pandemia en lo económico, que repercute en la vida cotidiana de las familias, muchas de las cuales han debido ser asistidas por el área de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del municipio local, siendo el SPD el receptor o gestor de la asistencia alimentaria



entre otros beneficios sociales, como parte del primer nivel de respuesta de la política social local.

## Caracterización del Servicio de Protección de Derechos del municipio de Comodoro Rivadavia

El Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia es un organismo creado a través de una Ley provincial de la niñez, adolescencia y familia (Ley III N° 21) y sus misiones y funciones se detallan en el Decreto Reglamentario 1631/99.

En 1999 se reglamenta el mencionado decreto y a partir de allí se crean, en cada municipio de la provincia del Chubut, los Servicios de Protección de Derechos, apuntando precisamente a la creación de un nuevo espacio local, anclado en cada comunidad como una autoridad administrativa de aplicación local. En ese año, por medio de un convenio entre la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y el Gobierno de la provincia, se crea el servicio local.

Tiene como objetivo garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, en el marco de la Ley provincial III N° 21 de protección integral de la niñez, la adolescencia y la familia, considerando niño o niña a toda persona de entre 0 y 18 años, sujeto pleno de derechos.

Es importante destacar que la provincia del Chubut es pionera, junto con la provincia de Mendoza, en la creación de las primeras leyes de protección integral de niñez, la cual en la actualidad se complementa con lo estipulado en la Ley de Protección Integral de Niñez N° 26061.

El Servicio de Protección de Derechos se constituye en la autoridad de aplicación local de la ley de protección integral (decreto reglamentario 1631/19), lo cual no implica que sea el responsable, ya que existe una corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado.

Es importante recuperar la historicidad de los procesos de construcción de este SPD, como primera política pública destinada a la niñez, dando respuesta a la problemática en sus tres niveles de intervención: 1) relativo a las políticas públicas universales, 2) conformado por las medidas de protección integral, concerniente a las situaciones en las que por ausencia u omisión de políticas públicas hay derechos amenazados o vulnerados; y 3) las previstas como medidas de protección excepcional, para los casos donde se evalúa la separación del niño de su familia.

En este punto cobra un rol relevante esta institución, pues es el responsable de la garantía de la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por lo expuesto, es pertinente recuperar los aspectos principales que organizan y dan sentido a la intervención en los procesos de restitución de derechos, como así también rescatar los principios que orientan las intervenciones:

- **Principio de universalidad, integralidad y no discriminación:** remite a entender la protección como abarcativa de todas las dimensiones de la vida y desarrollo de las infancias y adolescencias, poniendo en evidencia la simultaneidad de la garantía de todos los derechos.
- **Principio de efectividad:** de acuerdo con el art. 4 de la CDN, los Estados se obligan a implementar todos los recursos normativos, administrativos y económicos para garantizar el efectivo goce de todos los derechos a todos los niños.
- **Principio de corresponsabilidad:** establecido por la Ley Nacional 26.061, convoca al Estado a la comunidad y a la familia a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Es decir, involucra en la tarea a la diversidad de actores para participar activamente en acciones coordinadas que coadyuven en la protección de los derechos.

Desde esta institución se trabaja desde la corresponsabilidad con las demás instituciones que conforman el sistema de protección integral, abordando situaciones de amenazas o violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes, siendo el objetivo principal la restitución de esos derechos y el cese de la vulneración.

Se entiende por amenaza de derechos a aquellas acciones u omisiones, provenientes de la familia, la sociedad o el Estado (en sus distintos niveles y a través de sus instituciones), individualmente o a través de acciones u omisiones conjuntas de aquellos que interfieren o pongan en riesgo el ejercicio de uno o más derechos.

Se entiende por violación de derechos a aquellas acciones u omisiones, provenientes de la familia, la sociedad o el Estado (en sus distintos niveles, y a través de sus instituciones) individualmente o a través de acciones u omisiones conjuntas de aquellos que impidan el ejercicio de uno o más derechos, y que por el carácter de integralidad de los mismos amenazan el ejercicio de otros.

En este sentido, resulta pertinente comprender que, más allá de los avances normativos en la materia, la creación de dispositivos específicos para la atención de situaciones de vulneración y de la configuración de mecanismos de promoción y protección de derechos, las formas de transitar la niñez -en tanto tiempo y espacio vital-, son cada vez más diversas, heterogéneas, y desiguales.

En la actualidad, el SPD cuenta con una planta de personal de 59 personas, 31 del ámbito de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y 28 agentes de la provincia del Chubut. En su estructura posee el funcionamiento de cuatro programas claves destinados a la atención: Programa Familias de Acogimiento, Programa Haciendo Futuro, Programa Comodoro Incluye y Programa de Pequeños Hogares, que dan respuesta a diferentes franjas etarias, enmarcados dentro de una política pública destinada a la niñez.

## ¿Qué aconteció en este contexto de la pandemia?

La ciudad de Comodoro Rivadavia atraviesa una profunda crisis económico-sanitaria, con alto impacto en la población más vulnerable, no sólo en lo económico sino en lo social, como son las situaciones de violencia de género, situaciones de abuso sexual, vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentran invisibilizadas e invisibilizados.

A partir de lo ocurrido, podemos hacer un análisis institucional, retomando la teoría de las dimensiones de Schlemenson (1998), quien plantea que “los fenómenos de crisis que suelen darse en las organizaciones están relacionados con la influencia de un contexto turbulento amenazante (...) los cambios abruptos ejercen en un primer momento un impacto desorganizador severo, desorientan, aportan sensación de catástrofe” (Schlemenson, 1998, 47).

Desde la intervención de este organismo de protección, profesionales y operadores acompañan el proceso de restitución de derechos, como así también efectúan un trabajo sistemático para reforzar las dimensiones protectoras y de contención de los grupos familiares. Dos capacidades que resultan fundamentales ante escenarios críticos como los generados por el COVID 19, en donde se ve alterada la vida cotidiana de toda la población.

Así, es imposible pensar las formas de configuración de la niñez por fuera de ciertos determinantes sociales como lo son la clase, el género, el territorio o la edad. Estas categorías y variables adquieren en cada momento sociohistórico, aspectos particulares y distintivos que entran permanentemente en tensión con las formas de organización social y con los roles asignados a los sujetos dentro de ella.

En el campo de intervención de este organismo se evidenciaron los efectos de la pandemia a través de la agudización y emergencia de problemáticas como la violencia doméstica, maltrato infantil, abuso sexual infantil, que requieren políticas sociales integrales de abordaje territorial.

Por ello es importante conocer la población de adolescentes en Comodoro Rivadavia, dado que durante la pandemia fue la que demandó mayor atención de este organismo.

### **Población total de la ciudad de Comodoro Rivadavia, de 13 a 18 años<sup>2</sup>**

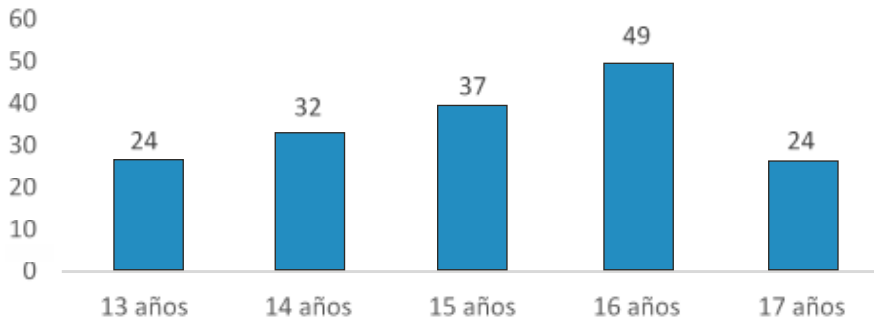
Edad	Población total	Sexo	
		Varones	Mujeres
13	3.074	1.564	1.510
14	3.294	1.666	1.628
15	3.230	1.640	1.590
16	3.045	1.550	1.495
17	3.164	1.585	1.579
18	3.201	1.654	1.547

**Fuente:** Censo nacional de población, hogares y viviendas. INDEC, 2010.

De acuerdo a los datos aportados por el SPD durante el primer semestre de 2020, el organismo atendió un total de 170 situaciones en este rango de edad. En cuanto al género, podemos decir que el 51% es femenino y el 49% es masculino.

<sup>2</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada por la Argentina en 1990, define al niño como "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". En consecuencia, los adolescentes de hasta 18 años de edad son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención; tienen derecho a medidas especiales de protección y, en consonancia con la evolución de sus facultades, pueden ejercer progresivamente sus derechos.

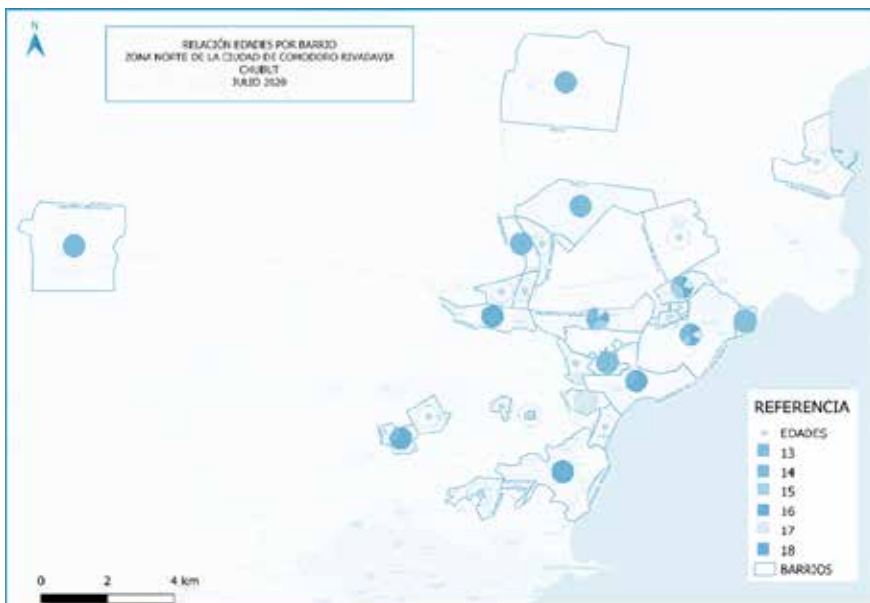
### Cantidad de adolescentes atendidos según edad



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del SPD C.R., 2020.

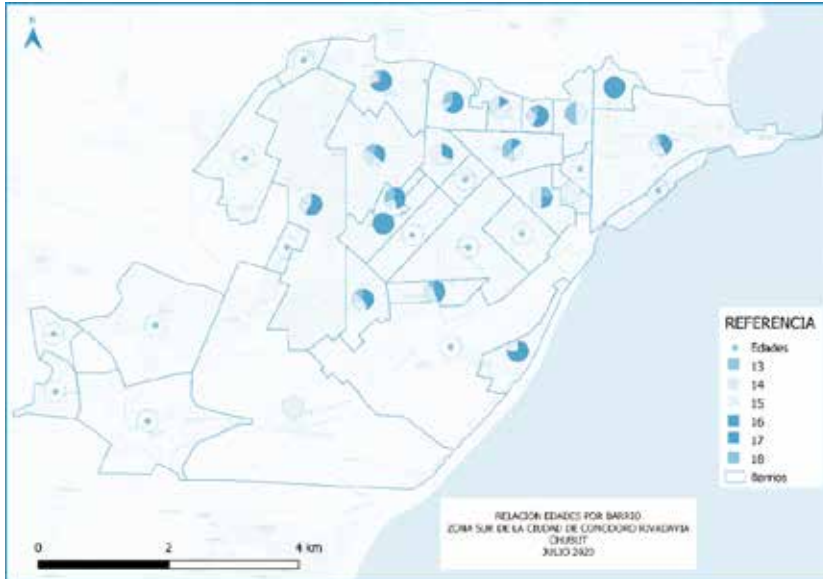
En base a la cartografía temática elaborada conjuntamente con el Grupo de Investigación de Geografía de la Universidad Nacional de la Patagonia, se puede observar que la demanda de la población estuvo distribuida en dos zonas geográficas de la ciudad, en las cuales se desplegaron diferentes acciones territoriales para la contención y asistencia de las problemáticas emergentes.

En este caso, presentamos la atención realizada en la zona sur de la ciudad, por rango de edad.



**Fuente:** Elaboración SIG UNPSJB, 2020.

Y la atención de adolescentes según zona Norte de la ciudad de Comodoro Rivadavia, por rango de edad.



**Fuente:** Elaboración SIG UNPSJB, 2020.

En relación a la atención de adolescentes (198) durante 2021, se aportan los siguientes datos estadísticos:

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del SPD C.R., 2021.

El gráfico sobre edades nos muestra la cantidad (en números absolutos) de adolescentes que son atendidos/acompañados desde el Servicio de Protección en el periodo 2021. Se destaca la mayor demanda de atención en la franja de edad de los 15 años.

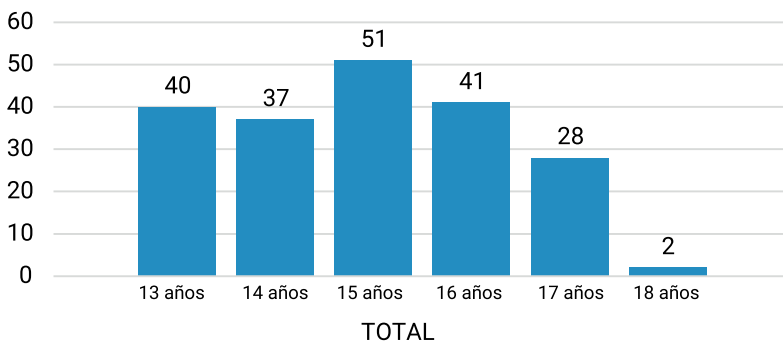
De los datos recabados se infiere un aumento de un 8% de las situaciones atendidas de un periodo a otro (2020-2021), de las cuales se destacan situaciones vinculadas a la vulneración de derechos a la integridad psicofísica, la salud, la educación y la convivencia familiar y comunitaria, que incluye maltrato, negligencia, violencia de niñas, niños y adolescentes.

Considerando al maltrato infantil intrafamiliar como cualquier daño que se le provoque a cada niña, niño o adolescente dentro del contexto familiar, sea por acción u omisión. Es decir, no sólo se limita al maltrato físico que puede sufrir

cada niña, niño o adolescente, sino que también se interviene cuando el maltrato es verbal, psicológico, emocional; cuando existe abandono, negligencia, trabajando incluso con los niños testigos de violencia.

El siguiente gráfico muestra las problemáticas abordadas desde el SPD durante el periodo 2020-2021:

### Edades de 13 a 18 años



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del SPD C.R., 2021.

Cabe señalar que, en la ciudad de Comodoro Rivadavia, fue el Servicio de Protección el único organismo en el campo de la niñez que mantuvo la atención en forma presencial durante toda la pandemia. Se sostuvo la atención de la guardia activa del mismo; y se apeló a diferentes vías de comunicación con las familias en forma virtual, tales como el WhatsApp, llamadas telefónicas y entrevistas domiciliarias. Se mantuvieron comunicaciones a través de diferentes dispositivos virtuales con el área de la Fiscalía, Juzgados de Familia, Defensoría de Familia, a través de audiencias virtuales y en algunos casos presenciales, como así también la vía correo electrónico.

Por ello se adoptaron medidas de protección excepcional, esto es la necesidad, en algunos casos puntuales, de separar a cada niña, niño o adolescente de su ámbito familiar y comunitario, para ingresarlo a residencias como lo es la Casa del Niño, el Hogar de la Joven y el Programa de Familias Solidarias con que cuenta el Servicio de Protección, o referentes de cuidado.

En el marco de esta pandemia y atentos a los nuevos desafíos de intervención profesional, se ha continuado con todas estas intervenciones, atendiendo al interés superior del niño, priorizando las urgencias en un primer momento. Luego, la misma

dinámica de trabajo hizo que se continúe con todas las situaciones que requerían distintas intervenciones, pero dándose diferentes estrategias de intervención para continuar con la presencia sostenida y, a la vez, cuidándose entre todos.

Por otro lado, es importante señalar que las escuelas primarias y secundarias en la provincia del Chubut, que se constituyen en ámbitos de sociabilización, vinculaciones, contención y aprendizaje para esta población, estuvieron cerradas en el contexto de pandemia. No sólo por las problemáticas de infraestructura edilicia, sino también por el conflicto laboral docente que data desde 2018.

En cuanto a las otras actividades de esta institución, se continuó trabajando con el Registro Único Nominal (RUN) que se viene implementando desde hace dos años. El RUN ha favorecido la tarea que venía desempeñando este organismo; y ha ayudado en la modalidad de teletrabajo, dado que permitió mayor celeridad y organización de la tarea, trascendiendo de esta manera la circulación de papel y la organización administrativa.

El trabajo que se realiza diariamente es el de atender las diversas complejidades que hacen a la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera intersectorial y comunitaria, teniendo además como objetivo el trabajo en redes, como son los casos del Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia de la municipalidad local y otras entidades territoriales. En su mayoría, están integrados por las organizaciones de la sociedad civil, el poder ejecutivo municipal y el Servicio de Protección de Derechos, como así también autoridades del Ministerio de Educación, Seguridad y Salud. Para ello se mantuvieron reuniones virtuales y presenciales, respetando los protocolos sanitarios vigentes.

## Posibles alternativas en la pospandemia

Como pudimos observar en este contexto de pandemia, los equipos profesionales y operadores de este SPD se reinventaron. Se puso en juego lo creativo, pero también hubo un proceso de agotamiento y desgaste que implica la tarea cotidiana en este sector. Por ello, a nuestro entender, el desafío es incluir una mirada social de los fenómenos disruptivos, poder identificar a niñas y niños damnificados, comprender que las situaciones críticas como la pandemia alteran la vida de toda la comunidad; y propiciar articulaciones con las organizaciones territoriales.

La territorialización en el campo de las políticas de infancia se expresa en la creación de espacios participativos interinstitucionales y en la proximidad directa con los sujetos con los que se trabaja, como en el caso de las redes comunitarias,



el CONAF, que posibilita el trabajo articulado en pos de la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las organizaciones de la sociedad civil (merenderos, clubes deportivos, iglesias, etc.) desplegaron una tarea clave en este contexto de pandemia, dado que la proximidad en lo barrial generó diferentes dispositivos para que las familias puedan comunicarse y acceder a los diferentes programas de asistencia y contención que se brindan desde las políticas sociales municipales y provinciales. Por lo tanto, es una oportunidad para colaborar y enfrentar de manera colectiva los desafíos presentes, para que se pueda superar esta situación de manera equitativa.

Los equipos intervinientes en el campo de la niñez, en este contexto, se encuentran en un movimiento dado por el juego permanente entre lo instituido e instituyente (Kaminsky, 1994); siendo ambas dimensiones complementarias. Por lo cual consideramos que esta crisis sanitaria se presentó en la intervención como una dimensión instituyente de lo emergente, proceso que nos hace pensar colectivamente en nuevas prácticas para reconstruir lo instituido que estaba dado y establecido.

En este tiempo de aislamiento, es importante considerar mantener la mirada desde un enfoque de derechos, posicionarse desde una actitud proactiva, dado que se debe continuar garantizando las conquistas de los derechos humanos. El desafío radica en construir el trabajo en equipo, trabajando intersectorialmente con los diferentes referentes del Sistema de Protección Integral en el marco de corresponsabilidad, tal cual lo plantea la Ley Nacional N° 26061.

Resulta fundamental, ante las problemáticas enunciadas en la pandemia, llevar a cabo una detección temprana e intervención adecuada en diferentes situaciones de vulneración o violación de derechos de niñas, niños y adolescentes. Y para que este trabajo de prevención, detección e intervención sea posible, es necesario fortalecer las políticas sociales y las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia, además de promover la inclusión de profesionales especializados que aborden la problemática.

Del mismo modo, es necesario promover que las personas puedan denunciar, procurando de este modo propiciar la ruptura de creencias que no hacen más que entorpecer la visibilización de diferentes formas de violencias. Para ello es fundamental que el Estado aporte recursos que permitan el acceso a la misma de manera sencilla, que ejecute mecanismos que faciliten los caminos para tomar conocimiento de situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes.

Por último, es importante destacar que resignificar los espacios de intervención impone reflexionar en torno a las implicancias de las prácticas, esto es revisar,

cuestionar y replantear nuestra intervención en la tarea cotidiana en este SPD. Asimismo, problematizar e intervenir en las situaciones de vulnerabilidad que este campo interpela a las profesionales a retomar, construir nuevas formas de abordaje, inventar modalidades de vínculo y de solidaridad, que fortalezcan el tejido social y que, justamente, contrarresten las implicancias del aislamiento en este contexto de pandemia.

## Bibliografía

Arruabarrena, M.I. y De Paul, J. *Maltrato a los niños en la familia. Evaluación y tratamiento*. Editorial Pirámide. Madrid, España, 1999.

Barudy, J. *El dolor invisible de la infancia. Una lectura eco sistémica del maltrato infantil*. Editorial Paidós, Barcelona, España, 1998.

Beloff, M. (Comp.) *Derecho, infancia y familia*. Gedisa. Barcelona, España, 2000.

Calfu, M.I. *Del sistema de protección integral a la autonomía progresiva. Sistematización de una experiencia a partir del proyecto pequeños hogares 2011-2015*. Carrera de Especialización en políticas públicas de niñez, adolescencia y familia. Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Entre Ríos, Argentina, 2021.

Carballeda, A. *El territorio como relato. Una aproximación conceptual*. Revista Margen N° 76. Argentina, marzo de 2015. Disponible en: <https://www.margen.org/suscri/margen76/carballeda76.pdf>.

Carballeda, A. *El Trabajo Social en tiempos de Pandemia. Una mirada a las posibilidades de Intervención del Trabajo Social en la Pandemia del Covid-19 y algunas reflexiones sobre el contexto*. Charla realizada en abril de 2020 para el colectivo Trabajo Social TV. Disponible en: <http://www.margen.org>.

Cillero Bruñol, M. *Una cuestión de principios*, en Informe N° 234: Infancia, derechos y políticas sociales en América Latina y El Caribe. UNICEF, Montevideo, Uruguay, 1997.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989).  
Convenio marco I-270-ANEXO-A (2003). Disponible en: [http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/I\\_270-ANEXO-A.html](http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/I_270-ANEXO-A.html)

Convenio Marco I-270-ANEXO-B (2003). Disponible en: [http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/I\\_270-ANEXO-B.html](http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/I_270-ANEXO-B.html)

Decreto 1631 / 1999 Carlos Maestro (II) 1999, Ley N° 4347  
de Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la  
Familia. Disponible en: [http://www.legischubut2.gov.ar/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=](http://www.legischubut2.gov.ar/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=)

Donzelot, J. *La policía de las familias*. Editorial Nueva Visión.  
Valencia, España, 2008.

Dulanto Gutiérrez, E. *El adolescente*. McGraw-Hill  
Interamericana Editores S.A., México, 2000.

Gagliano, R. y Costa, M. *Las infancias de la minoridad. Una  
mirada histórica desde las políticas públicas*, en Duschastky, S.  
(comp): *Tutelados y asistidos*. Editorial Paidós. Buenos Aires,  
Argentina, 2000.

Giberti, E. *Vulnerabilidad, desvalimiento y maltrato infantil en  
las organizaciones familiares*. Editorial Noveduc. Buenos Aires,  
Argentina, 2005.

Grosman, C.P. *El maltrato infantil en la familia: el encuentro  
entre lo público y lo privado*. Editorial Universidad. Buenos Aires,  
Argentina, 2002.

Guemureman, S. y Daroqui, A. *La niñez ajusticiada*. Editores del  
Puerto. Buenos Aires, Argentina, 2001.

Kaminsky, G. *Dispositivos Institucionales*. Nueva Visión. Buenos  
Aires, Argentina, 1994.

Intebi, I. y Osnajanski, N. (comp). *Maltrato de niños, niñas y  
adolescentes*. International Society for the Prevention of Child  
Abuse & Neglect (ISPCAN) / Familias del Nuevo Siglo. Buenos  
Aires, Argentina, 2003.

Jelin, E. *Pan y afectos: La transformación de las familias*. FONDECULT de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 1998.

Ley Nacional N°10.903 de patronato de menores, de Jurisdicción Nacional y Provincial, 1919. Ley Derogada por art. 76 de la Ley 26.061 (B.O. 26/10/2005) Buenos Aires, Argentina.

Ley Nacional N°24.417 de protección contra la violencia familiar. Sancionada el 7 de diciembre de 1994. Promulgada el 28 de diciembre de 1994. Buenos Aires, Argentina.

Ley Provincial N° 4118. Chubut, 1995.

Ley Provincial III N°21 (Ex 4347) de protección integral de los derechos de la niñez, adolescencia y la familia. Chubut, 1997.

Ley I- N° 270 (Antes Ley 5169). Chubut, 2003. Disponible en: <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/I-270.html>

Ley Nacional N° 26.061 de protección integral sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. Argentina, 2005.

Ley Federal de trabajo social N° 27.072. Argentina, 2014.

Méndez García, E. *Infancia, ley, democracia, una cuestión de justicia*. Editores del Puerto. Buenos Aires, Argentina, 1998.

Murga, E. y Anzola, M.G. *Desarrollo del sistema de protección integral de derechos*. Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Schulman, N. y Granica, A. Jornada de capacitación *Violencia contra niñas, niños y adolescentes*. Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN). Chubut, Argentina, agosto de 2018.

Schlemenson, A. *Dimensiones relevantes para el análisis organizacional en: Análisis Organizacional y empresa interpersonal*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1998.

Sebastián, M.G. *El Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. Una propuesta de intervención desde el Trabajo Social a partir del marco de los Derechos Humanos*. Tesina de Grado. Comodoro Rivadavia, Chubut, 2011.

Tonon, G. *Maltrato infantil intrafamiliar. Una propuesta de intervención*. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Vidal, M.A. *Las prácticas profesionales del trabajo social. Una mirada histórica desde las políticas sociales y la concepción de niñez institucionalizada en la Casa del Niño de Comodoro Rivadavia entre 1974 y 1994*. Tesis de Posgrado Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68306>

## Autores

### Melisa Campana Alabarce

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Directora del Centro de Investigaciones en Gubernamentalidad y Estado (CIGE) de la UNR. Directora de la Revista *Cátedra Paralela*. Miembro de la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS) y de la Social Work Action Network International (SWAN-I).

### Diego Alvarez Newman

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE) de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Integrante del Programa de Estudios Críticos sobre el Movimiento Obrero (PECMO) del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET. Miembro del Grupo de Trabajo *El futuro del trabajo y el cuidado de la casa común* del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Profesor Adjunto Regular del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNPAZ. Sus investigaciones se inscriben en el campo de los estudios del trabajo, particularmente en Gestión del Trabajo y Políticas Públicas para la Inclusión Laboral en Sectores Vulnerables.

### María Bargo

Licenciada y doctora en Antropología Social por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES/UNSAM). Docente en IDAES/UNSAM. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Secretaria del Consejo Local de Niñez y Adolescencia de San Miguel desde 2018. Trabajó en diversas áreas estatales (a nivel municipal y nacional), vinculadas a problemáticas como género, patrimonio, medio ambiente y niñez. Investiga cuestiones ligadas a la gestión de la pobreza y la religión.

### **Martina Inés Calfú**

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB). Especialista en Políticas Públicas para la Niñez, Adolescencia y Familia (Universidad Nacional de Entre Ríos). Profesora Adjunta de la cátedra Estadística Aplicada a la Investigación Social, de la carrera Licenciatura en Trabajo Social de la UNPSJB, sede Comodoro Rivadavia. Directora de programas del Servicio de Protección de Derechos de la Niñez Adolescencia y Familia de la ciudad de Comodoro Rivadavia.

### **Lucía D'Angelo**

Licenciada en Sociología. Magíster en Política y Planificación Social y Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente Adjunta de Técnicas Cualitativas para la Investigación Social y JTP de Metodología de la Investigación Social, ambas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.

### **Nicolás Dzembrowski**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado y Profesor en Sociología por la UBA. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades de la Universidad Nacional de José C. Paz (IESCODE-UNPAZ). Profesor Adjunto en la Carrera de Trabajo Social del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNPAZ. Profesor de posgrado en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA; y de la Especialización en Dirección y Gestión de la Tecnología de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Actualmente dirige el proyecto *PICT Lógicas organizativas del trabajo en el sector asociativo y emprendedor de la región Noroeste del GBA*, financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT-Agencia I+D+i) y el proyecto *Fortalecimiento de la promoción del empleo de la Oficina de Empleo de José C. Paz con el entramado empresario local*, de la programación 2021-2022 del PITT-PAID UNPAZ. Sus líneas de investigación se enmarcan en el campo de las heterogeneidades laborales, la organización del trabajo, el mercado de trabajo y las políticas públicas.

### **Rafaela C. Gandino**

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Economía Social por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Desde 2008 se desempeña como técnica profesional en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con experiencia en gestión y evaluación de proyectos socioproductivos y de integración sociourbana de alcance nacional.



Escribe artículos varios sobre cooperativismo y trabajo autogestionado, entre otros. Es docente en la carrera de Trabajo Social (UBA) y en la Carrera de Servicio Social de la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA).

### **Noelia Giampaolletti**

Licenciada en Sociología. Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad nacional de Cuyo (UNCuyo). Jefa de trabajos prácticos de Técnicas estadísticas para la investigación social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.

### **Agustina Gracia**

Doctora y Licenciada en Antropología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora adjunta en la Universidad de Morón. Docente de la UBA y la Universidad de San Martín. Participó y participa de proyectos de investigación financiados por el CONICET, el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y la UBA, en temáticas referidas a la salud, las creencias, la espiritualidad y la religión. Autora de libros y artículos para revistas científicas nacionales e internacionales.

### **María Eugenia Hermida**

Profesora Titular de la Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Directora del Proyecto de Investigación *Feminismos, giro afectivo y pensar situado* del Grupo de Investigación Problemáticas Socioculturales (GIPSC). Integrante de la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS) y de la Red Internacional de Investigación sobre Trabajo Social Contemporáneo (RIITS).

### **Martín Hornes**

Doctor en Sociología por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Magíster en Antropología Social por IDAES. Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus investigaciones recientes se concentran en los significados sociales que adquiere el dinero transferido desde el Estado hacia los sectores populares argentinos. Autor del libro *Las tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)* (disponible en <https://www.teseopress.com/tramas/>). Actualmente se desempeña como profesor regular en la Universidad Nacional de José C. Paz.

### **Paula Isacovich**

Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA), área Antropología Social. Se desempeña como investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades de la Universidad Nacional de José C. Paz (IESCODE-UNPAZ). Profesora adjunta del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNPAZ. Jefa de Trabajos prácticos del Departamento de Ciencias Antropológicas de la UBA. Investiga desde una perspectiva de antropología política sobre las relaciones entre jóvenes, políticas sociales y el Estado. Ha publicado artículos y capítulos de libros en publicaciones nacionales e internacionales.

### **Lucía Kaplan**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Integrante del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT - UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctoranda en Ciencia Política por la UNR. Docente en la Tecnicatura en Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencia Política de la UNR.

### **Eliana Lijterman**

Trabajadora Social. Máster en Investigación Social y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investiga sobre las reorganizaciones contemporáneas de la protección social en relación con las transformaciones del mundo del trabajo y los saberes expertos a propósito de ellas.

### **Virginia Manzano**

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, área Antropología Social. Profesora Asociada en el Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y Directora de la Sección de Antropología Social del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA. Sus investigaciones se inscriben en el campo de la antropología política y del trabajo. Autor de *La política en movimiento. Movilizaciónes colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires* y *Dilemmas of Trade Unionism and the Movement of the Unemployed Under Neoliberal and Progressive Regimes in Argentina* (incluido en *Where are the Unions? Workers and Social Movements in Latin America*), entre otras publicaciones.

### **Noelia Navarrete**

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Salta (UNSa) - Sede Regional Tartagal. Docente de las asignaturas Procesos de la Comunicación, Taller de Medios I y Ética y Deontología profesional, en el Instituto de Educación Superior N° 6016. Se encuentra cursando la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades con orientación en comunicación por la Universidad Nacional de Quilmes (instancia de redacción de tesis). Integrante del proyecto de investigación tipo "A" *Datos, algoritmos y plataformas en la provincia de Salta. Contribuciones para la formulación de derechos digitales como condición de posibilidad de la tecnodiversidad*, resolución N° 200/2021 – CCI.

### **Carolina Nieves**

Licenciada en Desarrollo Local Regional por la Universidad Nacional de Villa María y docente de la licenciatura. Becaria doctoral en el Centro Experimental de la Vivienda Económica del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la asociación de Vivienda Económica (CEVE-CONICET-AVE). Doctoranda en Administración y Políticas Públicas por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba. Sus estudios y proyectos se desarrollan en las áreas de gestión integral del hábitat, ordenamiento territorial, planificación urbana y urbanismo feminista.

### **Carla Daniela Rosales**

Doctora en Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba. Actual pos doctoranda en Niñez, Adolescencias y Juventudes de la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE Manizales, Colombia) de la Red de Posgrados en Infancia y Juventud (Red INJU). Diplomada en Juvenicidio y Vidas Precarias del Colegio de la Frontera (COLEF) de Tijuana, México. Licenciada y Profesora en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Integrante del Grupo de Trabajo en Infancias y Juventudes del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.

### **Claudia Rosenstein**

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (FAPyD – UNR). Magister en Hábitat y Vivienda por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Docente investigadora (categoría III) de la FAPyD - UNR. Docente en postgrados. Directora de trabajos de investigación. Tutora de trabajos de final de carrera de grado y postgrado. Integrante de comités evaluadores de trabajos

finales de carrera de grado y postgrado. Autora de numerosos artículos en publicaciones y de ponencias en congresos nacionales e internacionales. Coordinadora en talleres y conferencista invitada. Responsable de proyectos de intervención en asentamientos informales, realizando tareas junto a las instituciones barriales.

### **Marina A. Salzman**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Hace más de 20 años trabaja en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en la implementación y evaluación de programas y proyectos de inclusión social a través del trabajo. Desde 2002 se desempeña como docente de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA. Integra el Observatorio de Comunicación y Derechos (DERCOM). Es docente de posgrado en la Maestría Gestión de las Comunicaciones en UCES.

### **Mariana Servio**

Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Centro de Investigaciones en Gubernamentalidad y Estado (CIGE) de la UNR. Miembro de la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS).

### **Néstor Taborda**

Licenciado en Comunicación Social y Magíster en Desarrollo y Gestión Territorial por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT - UNR). Doctorando en Comunicación Social por la UNR. Docente en las carreras de Licenciatura en Comunicación Social, Profesorado en Comunicación Educativa y la Tecnicatura en Relaciones del Trabajo, de la Facultad de Ciencia Política de la UNR. Consultor en los ministerios nacionales de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones y gobiernos de la Argentina y Latinoamérica.

### **María Alejandra Vidal**

Magister en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente investigadora por la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (FHyCS - UNPSJB). Codirectora de la Maestría en Trabajo Social de la FHyCS – UNPSJB. Directora General del Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

Directora del proyecto de investigación *Resignificando el patrimonio sociocultural ypefiano. De las gamelas de YPF a los alojamientos de la UNPSJB*, entre 2021 y 2024 (UNPSJB). Investigadora PISAC COVID-19 para *El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada* (2020), del eje *Estado y Políticas Públicas, Bienes Públicos y Bloques Regionales* (Universidad Nacional de San Martín, UNPSJB).

### **Javier Yáñez**

Arquitecto y Magister en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes (2018). Su Tesis de Maestría se titula *Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión municipal de suelo en ciudades medianas y pequeñas*. Coordinador de la Licenciatura en Desarrollo Local Regional por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Docente adjunto en espacio curricular Hábitat y Desarrollo Territorial y en Taller de Sistemas de Información Geográfica (UNVM). Investigador categorizado en proyectos sobre sostenibilidad ambiental, diagnósticos territoriales y transformaciones urbanas.

# 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 978-987-1394-48-7



9 789871 394487



6

*primero  
la gente*

7679

