

año 5

#6

VERANO 2018

REVISTA DE

POLÍTICAS SOCIALES



Revista de Políticas Sociales

Año 5
Número 6
Verano 2018

Revista de Políticas Sociales

La *Revista de Políticas Sociales* es una publicación semestral del Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno.

Año 5. Número 6. Verano 2018

DIRECTOR

Mariano FONTELA

CONSEJO DE REDACCIÓN

M. Claudia BELZITI

Ana GÓMEZ

Oscar GRILLO

M. Patricia JORGE

Roberto C. MARAFIOTI

Nancy C. MATEOS

Lucía ROMERO

UNM Editora

MIEMBROS EJECUTIVOS

V. Silvio SANTANTONIO (presidente)

Roxana S. CARELLI

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

L. Osvaldo GIRARDIN

Pablo E. COLL

Alejandro A. OTERO

Florencia MEDICI

Adriana A. M. SPERANZA

María de los Á. MARTINI

MIEMBROS HONORARIOS

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES

Pablo N. PENELA

ARTE Y DISEÑO DE TAPA

Sebastián D. HERMOSA ACUÑA

STAFF

Hugo GALIANO

Cristina V. LIVITSANOS

DISEÑO INTERIOR

Josefina D'ARRIBA MAGADAN (Ja! Desing)

ISSN: 2347-1204

Registro de propiedad intelectual N° 5236643

© UNM Editora, 2016

La edición en formato digital de esta publicación se encuentra disponible en: <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/index.php/colecciones/publicaciones-periodicas>

ISSN: 2347-1212

Las fotografías que integran esta publicación a excepción de las correspondientes a las páginas 190, 193 y 194, fueron amablemente cedidas por Julieta Colomer y Hernán Cardinale. Las mismas las seleccionamos del archivo digital de Mónadanomada ediciones.

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B17440HC), prov. de Buenos Aires, Argentina

(+54 237) 425-1619/1786, (+54 237) 460-1309, (+54 237) 462-8629,

(+54 237) 466-1529/4530/7186, (+54 237) 488-3147/3151/3473

Interno: 154

unmeditora@unm.edu.ar

<http://www.unm.edu.ar/editora>

<https://www.facebook.com/unmeditora/>

Esta publicación está abierta a la colaboración de todos aquellos que deseen expresar en ella sus opiniones. Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que la Universidad Nacional de Moreno ni sus autoridades necesariamente compartan los conceptos vertidos en ellos. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos publicados en esta revista a condición de mencionarla expresamente como fuente junto con el título completo del artículo correspondiente y el nombre de sus autores.

Se imprimió en noviembre de 2018 en los talleres gráficos de Chilavert Artes Gráficas



**Libro
Universitario
Argentino**

Sumario

- 7** Presentación
Roberto MARAFIOTI
- 9** Dispositivos de intervención del Sistema de Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Moreno
Candela CABRERA - María Alejandra D'ANDREA - Carolina DI SALVO - Natalia KISMAN - Román PACHECO - Margarita USSHER
- 17** Dispositivos de acompañamiento para jóvenes en situación de vulnerabilidad social
Fernando MORA
- 25** Medidas de abrigo y respuestas comunitarias. Tensiones y debates en torno al rol de los actores estatales y sociales en la protección de los derechos de la infancia y adolescencia
Claudia BERNAZZA
- 39** Cuidados comunitarios: mujeres que trabajan en márgenes *Carla ZIBECCHI*
- 49** Complejidades del cuidar: indagaciones desde un contexto de segregación urbana
Lía Carla DE LESO
- 59** Organizaciones sociales, experiencias educativas y procesos de democratización en el conurbano bonaerense
Ana PAGANO
- 65** Del "Ellas Hacen" al "Hacemos futuro": descolectivización como impronta de los programas sociales
Pilar ARICIDIÁCONO - Ángeles BERMÚDEZ
- 73** Políticas sociales: algunos problemas en su implementación *Nora AQUÍN*
- 85** Cuestión social y políticas sociales durante el kirchnerismo: avances y desafíos pendientes
Agustín MARIO
- 97** Pensiones no contributivas y personas en situación de discapacidad: tensiones entre protección social y capacitismo
Paula Mara DANIEL - Mariana GABRINETTI
- 105** América Latina en el siglo XXI: ¿nuevas derechas o nuevos modos de las viejas derechas?
Carlos CIAPPINA
- 111** Tiempos violentos
Liliana BARG
- 115** Acceso a la Justicia y línea telefónica 144: ¿cuáles son las voces que ingresan y pueden ser escuchadas?
Maricel del Valle MAGARIO
- 121** Resignificando los espacios y la práctica del Trabajo Social con adictos
Manuela SHAWBLANCO
- 125** Los Laberintos del Consumo Juvenil
Victoria Johana ALFONZO
- 131** Salud y promoción territorial: reflexiones a partir de una experiencia con promotoras de salud
Natalia CABRAL - David ABRAMOVICI
- 137** El rol profesional del Trabajo Social ante los conflictos socio ambientales en la coyuntura actual. Características de una intervención compleja
Mónica ETCHEVERRY - Lucía REYNOSO

- 123** Trabajo Social y Buen Vivir:
un desafío en los albores del siglo XXI
Cristina Inés RASTELLI
- 153** Aportes para la fundamentación filosófica de los
derechos humanos
Juan José CANAVESSI
- 163** La cultura masiva, la cultura mediática y las redes sociales:
vínculos, cruces y posibilidades
Cora GAMARNIK
- 171** Redes Sociales en Latinoamérica y el Caribe:
de los usos a las estrategias colectivas
Verónica SFORZIN
- 177** Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional
Horacio CAO- Ángel VACA
- 189** Los institutos de formación docente en la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
participación estudiantil y formas de gobierno
Josefina RAMOS GONZALEZ

Reseñas bibliográficas

- 199** Subjetividades, medios masivos y democracia
Nora MERLIN



- 201** Sobre las identidades en el Río de La Plata
Alex BORUCKI



Presentación

Roberto Marafioti
 Director – Decano
 del Departamento de
 Humanidades y Ciencias
 Sociales de la UNM
 rmarafioti@unm.edu.ar

Este nuevo número de la Revista de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales contiene nutridos artículos que analizan problemas operativos de las políticas sociales y diversos aspectos del sistema de promoción y protección de derechos. En particular, los textos sintetizan resultados de estudios que sirven como insumos para impulsar propuestas de reformas en temas tales como –entre otros– dispositivos de intervención y acompañamiento, medidas de abrigo, cuidados familiares o comunitarios, pensiones para personas con discapacidad, violencia, consumo problemático de sustancias, promoción de la salud o conflictos socioambientales. Otros textos aquí incluidos exploran la oportunidad o los obstáculos que distintos aspectos teóricos o institucionales podrían generar para la conformación de una perspectiva conceptual para formular tales reformas en la región, como los derechos humanos, la teoría del “buen vivir”, el funcionamiento del sistema federal o la modificación de los contextos de formación de la subjetividad. Por último, algunos artículos describen nuevos desafíos para la consolidación de debates provechosos sobre las políticas sociales, como la proliferación de redes sociales virtuales o la supremacía política de las “nuevas derechas” en América Latina.

El desafío que asume esta revista por una diversidad disciplinaria y de enfoques institucionales se refleja, por ejemplo, en el hecho de que el primero de los artículos describe los resultados de un proyecto cogestivo – entre integrantes de las cátedras de Psicología de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNM y de la Municipalidad de Moreno– de indagación en torno

a los dispositivos de intervención generados en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en tanto el siguiente texto evalúa críticamente la manera en que distintos modos de concebir al sujeto generan prácticas disímiles en los dispositivos de acompañamiento en tal Sistema.

Otros textos analizan aspectos referidos a las adecuaciones institucionales más o menos eficaces en la aplicación de nuevas leyes, o bien a las respuestas comunitarias que suscitan distintas formas de organización territorial o instituciones educativas, o también en un estudio etnográfico sobre las respuestas familiares para responder a los desafíos actuales del cuidado de sus miembros. Semejante diversidad en el amplio marco de las ciencias sociales es afín al menos a dos posibles concepciones valorativas, no necesariamente excluyentes: la necesidad de fundamentar nuevas formas de fortalecer la eficacia de las instituciones públicas, o bien la de incorporar visiones alternativas para la democratización de tales instituciones y –obviamente– de otras relaciones sociales. En ambos criterios, sin embargo, lo que se constata en estos textos son los esfuerzos de un modelo de universidad – presente en diversas casas de estudio de la región– que se concibe a sí misma no como institución especializada en la precisión para describir problemas o en la excelencia para transcribir teorías, sino como una que alienta distintas perspectivas para encontrar soluciones concretas y posibles, generando conocimientos aplicables que favorezcan la equidad y el desarrollo de la comunidad donde está emplazada.

Dispositivos de intervención del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Moreno

*Candela Cabrera (Coord.),
María Alejandra D'Andrea,
Carolina Di Salvo, Natalia
Kisman, Román Pacheco y
Margarita Ussher*

Docentes de la
Licenciatura en Trabajo Social,
UNM

candec412@yahoo.com.ar

Esta presentación surge en el marco de un trabajo de investigación e intervención que estamos desarrollando integrantes de las cátedras de Psicología de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) e integrantes de la Subsecretaría de Protección Integral de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud de la Municipalidad de Moreno¹. Se trata de un proyecto cogestivo que se propone la indagación y la reflexión en torno a los dispositivos de intervención generados en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Se encuadra en una modalidad cualitativa de Investigación Acción Participativa (IAP) que busca habilitar circuitos de intercambio y transferencia mutua entre la universidad y los equipos territoriales. Sus objetivos generales son relevar y analizar dispositivos de intervención tendientes a proteger derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) e identificar y caracterizar los imaginarios institucionales y profesionales desde los cuales se configuran esos dispositivos. Según María Cecilia de Souza Minayo (2009), este tipo de investigación supone que: a) se interrelacionan distintos tipos de saberes, trabajando en el marco de una integración que implica la relación de conocimientos disciplinares con saberes populares, en la búsqueda de objetivos convergentes; b) se construye un marco teórico y epistemológico común; c) las personas implicadas participan en todas las etapas del proyecto; d) se socializan los resultados; e) se busca construir planes de acción en conjunto, en función de los objetivos buscados. Se procura además producir aportes conceptuales y prácticos para el diseño y la implementación de políticas públicas en este tema.

Durante el año 2017 se trabajó con los Servicios Locales (SL). El material que a continuación se desarrolla surge del trabajo grupal con esos equipos y los aportes de las coordinadoras, a quienes agradecemos su participación en esta producción². Ponemos a consideración de los equipos

territoriales y de la comunidad académica algunas aproximaciones que debemos seguir profundizando en el curso del año 2018.

Descentralización y territorialización

La ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires está centrada en el funcionamiento de un Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (SPyPIDN) definido como: "un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino" (artículo 14).

El Sistema Local de Moreno comenzó a construirse antes de la sanción de la Ley 13.298, por la diagramación de políticas públicas referidas a esta temática en el nivel nacional (programas de SENAF), provincial (sobre todo en la gestión de Cristina Tabolaro) y municipal (con la creación del área de Niñez en 1995), y la conformación de organizaciones comunitarias tales como el hogar "La Casita" del Padre Elvio Mettone (fundada en 1976) o la Asociación Civil "El Arca" (1986). El paradigma sostenido por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) no es solamente una utopía. Hay ya un camino recorrido, aunque requiere aún de mucho trabajo colectivo para consolidarse.

Historizar el proceso de implementación de la Ley 13.298 permite comprender la complejidad que involucra la construcción de políticas públicas, sobre todo aquellas que implican un cambio en los imaginarios sociales vigentes. Se señala la importancia de la consolidación de recursos humanos y estructurales que permitan ir transitando procesos colectivos

1. Colaboraron: Aurora Adriana Pérez Berro, Edit Abril, Mariana Arrizabalaga, Alicia Ferreyra, María Laura Giordano, Carolina Sarria, Lucía Alejandra Silvero y María Eva Villarruel

2. Agradecemos especialmente el apoyo de la doctora Sonia Aiscar (subsecretaria de Protección Integral de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventudes de la Municipalidad de Moreno) y la doctora Anahi Sancheta (coordinadora de los Servicios Locales).

tendientes a proteger y promover derechos avasallados en las poblaciones más vulnerabilizadas. El Sistema Local es visibilizado como un sistema social complejo, abierto y sujeto a múltiples tensiones. Alberga tanto actores comprometidos con tareas tendientes a consolidarlo en prácticas de protección de los NNyA, como resistencias que pujan por sostener el viejo modelo tutelar o la desubjetivación de niños y niñas en situaciones de violencias múltiples. Rolando García afirma "ningún sistema está dado en el punto de partida de la investigación" (García, 2006: 39). Investigar un sistema complejo es recortar algunos aspectos de la realidad social en función de objetivos determinados. Así, se incluyen los elementos que guardan entre sí relaciones significativas. Nuestra mirada al SPyPIDN de Moreno es desde los dispositivos de intervención de los SL, sin desconocer que hay otros elementos interactuantes que conforman el sistema o constituyen el contexto. Sabemos que ningún estudio puede abarcar la totalidad de las relaciones o de las condiciones del contexto, y que se requiere siempre estudiar su historia.

La consolidación de los procesos de descentralización de los SL en el municipio de Moreno da cuenta de la heterogeneidad de las condiciones de vida de su población y de sus características socio-demográficas, que requieren organizar estrategias de intervención diferentes para sostener condiciones de accesibilidad. Se trabaja en siete zonas: a) Moreno Centro; b) Moreno Norte; c) Moreno Sur; d) Trujui; e) Paso del Rey; f) Álvarez-La Reja; g) Cuartel V. Se configuran diferentes entramados territoriales y prácticas específicas en cada equipo. Las características de los espacios físicos en los que trabajan impactan en el quehacer cotidiano y producen imaginarios propios en cada comunidad. No es lo mismo trabajar dentro de un centro de salud que en el marco de una delegación municipal. En todas las zonas, los SL se encuentran funcionando en espacios compartidos con otras organizaciones, funcionando con diferentes niveles de equipamiento en lo que hace al aspecto edilicio o de funcionamiento. En algunas situaciones, las carencias referidas a la infraestructura marcan el malestar de los trabajadores que deben, por ejemplo, compartir un solo baño con otras áreas o aún con los usuarios de los servicios. Hay espacios sin ventilación, sin privacidad, con humedad, etcétera. La falta de mobiliario, teléfonos o computadoras marca derroteros donde la respuesta a la demanda comunitaria es solo posible a expensas de la mortificación del trabajador.

El proceso de descentralización da cuenta de un trabajo orientado por el territorio, concebido como una construcción social realizada por sujetos,

individuales y colectivos, actores sociales, grupos de interés, organizaciones y movimientos sociales, instituciones o familias que generan formas de organización y acción colectiva en un espacio compartido que se articula en diferentes escalas: personal, grupal, institucional, comunitaria, regional, nacional y transnacional.

El proceso de territorialización implicó generar estas siete zonas de trabajo. Esto es percibido como una fortaleza del sistema, y al mismo tiempo puede aumentar la vulnerabilidad de los equipos. Es una fortaleza porque aumenta la accesibilidad de la población, permite trabajar más cerca de los recursos comunitarios y estimula la conformación de redes locales con las áreas de educación, salud, desarrollo social, seguridad y organizaciones barriales. Pero, al mismo tiempo, expone a los trabajadores a tener que enfrentar situaciones conflictivas o urgencias en mayor soledad y sin los recursos del nivel central, o a estar más expuestos a la violencia de la población cuando deben realizar acciones de protección o medidas de abrigo sin el acuerdo familiar.

El trabajo territorial se sostiene desde la perspectiva de intervención en red: redes con educación, con organizaciones comunitarias o con salud. Para la Psicología Social, la red es una metáfora que permite reflexionar y visibilizar relaciones sociales en múltiples dimensiones (Ussher, 2004). En estas redes se tejen relaciones de cooperación y complementación que permiten abordar situaciones complejas, y aparece también la tensión por la coexistencia de paradigmas diferentes: "hay personas que todavía piensan con el libro viejo, hablan del menor al que ponen o sacan de un lugar". "La justicia ordena, genera sobrecargas en nuestras tareas. Sus tiempos no tienen nada que ver con lo que les pasa a los niños". "Difícil incorporar a los abogados del niño. Se creen psicólogos. Los conocemos en la audiencia".

Las situaciones que demandan intervención

A partir de lo trabajado con los equipos se puede realizar una aproximación a las situaciones que demandan intervención y varían, en las diferentes zonas, en gravedad y magnitud. Podríamos enumerar: a) violencias entre adultos, violencias de género, violencias comunitarias; b) maltrato infantil; c) Abuso Sexual Infantil (ASI); d) consumos problemáticos de sustancias en niños y adolescentes; e) abandono, negligencia en los cuidados, madres o padres consumidores problemáticos; f) padecimientos

mentales graves; g) adopciones. Se utiliza el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) creado en el marco de la legislación vigente. Allí se observa que el 58% de las situaciones que se registraron son por violencias, primando el maltrato físico y el abuso sexual. Este dato pone de manifiesto la complejidad del trabajo que se demanda a los equipos.

El registro es una de las actividades más complejas: coexisten diferentes tipos en tensión, con lógicas y funciones diferentes. Allí se evidencia la compleja relación entre la teoría que orienta la acción y las prácticas, la necesidad de responder a las normativas provinciales o municipales y de intentar ordenar una historia familiar que se va armando en el tiempo, desde actores que describen diferentes fragmentos: la escuela, el centro de salud, otras áreas municipales, la justicia. Estas situaciones son categorizadas como: "brutales", que "explotan, detonan o estallan" o "cruels". Dan cuenta de subjetividades arrasadas de NNyA y, a veces, de los adultos a cargo de su crianza. Algunas familias han vivido procesos de migración forzada o reubicación de su hogar, en pobreza persistente, carentes de recursos para cubrir necesidades básicas de vivienda, escolaridad o salud. En los casos de abuso sexual infantil (ASI) se observa mucha dificultad en llevar adelante las denuncias judiciales y se generan situaciones de culpabilización de niños y niñas. La tarea de prevención realizada en escuelas lo hace más visible, pero luego se dificulta avanzar con las causas judiciales.

Los adolescentes aparecen como los más vulnerabilizados, sin familias que contengan sus necesidades evolutivas, escuelas sin equipos de orientación que puedan acompañar las situaciones y pocos recursos comunitarios para esta edad en casi todos los barrios. La necesidad extrema produce dolor psíquico en el sujeto y obstaculiza su potencialidad: "eclipsa al sujeto como sujeto de derecho, se eclipsa al sujeto desde lo ético" (Del Cueto, 2014: 40). Con adultos arrasados, los niños y las niñas quedan a la intemperie y los adolescentes pierden la posibilidad de confrontación con un adulto, confrontación que abriría la posibilidad de cincelar el sentido de un proyecto de vida.

Las problemáticas actuales que llegan a los SL presentan dos características: mayor demanda y mayor crueldad de las situaciones. El giro en las políticas de Estado es una de las dimensiones a tener en cuenta: se percibe un aumento de las violencias sociales en lo económico, lo cultural y lo político, con caída en los recursos de protección social. Esto genera un escenario que implica un trabajo que se lleva a cabo en "condiciones de crueldad, en las que muchas veces la violencia es casi la única manera

de vinculación y forma de supervivencia posible" (Ulloa, 2012: 204). En la modernidad la violencia se "desplaza de lo visible a lo invisible; de lo directo, a lo discreto; de lo físico, a lo psíquico; de lo material, a lo mediado; de lo frontal, a lo viral. Su modo de acción ya no pasa por la confrontación, sino por la contaminación; no hay ataques directos, sino infecciones subrepticias" (Byung-Chul Han, 2017: 19). Con este cambio estructural se imponen cada vez más las violencias invisibilizadas que sobrevuelan e intentan anular todo espacio de actuación que permita realizar acciones que eviten que la cultura de la mortificación inunde el espacio vital. La violencia estalla hacia adentro de la subjetividad, en los grupos familiares, en las comunidades y en las instituciones, como una epidemia silenciada.

Los equipos: el impacto en los cuerpos

El trabajo interdisciplinario es artesanal, responde a la singularidad de las condiciones en las que llegan los niños y sus familias a las posibilidades de reparar las vulneraciones de derechos que originaron la demanda. La construcción del sistema requiere articular recursos comunitarios, familiares, educacionales y jurídicos para que operen en una sinergia de cuidado y protección de esos niños que padecen. Se genera así un dispositivo clínico complejo, multidimensional, que depende de cada situación, de las posibilidades de cada familia y de cada niño. No hay protocolos rígidos, el eje lo pone el interés superior del niño y el encuadre que genera la legislación vigente.

La intervención comunitaria en situaciones complejas lanza al equipo a una "red de relaciones comunitarias heterogéneas y complejas [que] es esencialmente pasional" (Del Cueto, 2014: 47). Surge un proceso colectivo que moviliza la afectividad y la razón, pensamientos e ideas se entretienen con sentimientos e implicaciones que se expresan frecuentemente en padecimientos de los cuerpos de quienes forman parte de la intervención.

La articulación aparece como el eje del dispositivo. No es derivación. Genera una espiral dialéctica y nuevas conexiones que van modificando las estrategias de trabajo: "el afuera nos hace ver otras cosas". "El territorio impone el tipo de trabajo que hace cada equipo". La interdisciplina es una habilidad instalada, incorporada en la cotidianeidad del trabajo. "Son discusiones viejas. Ahora ya sabemos que todos podemos hacer todo". Un psicólogo hace entrevistas en domicilio, un abogado contiene la angustia,

un trabajador social acompaña en una audiencia. El quehacer interdisciplinario requiere también del respeto y la valoración de las especificidades de cada saber. El trabajo en equipos interdisciplinarios genera una expansión del rol específico, con la integración de nuevos actores: los administrativos, los operadores comunitarios, los decisores políticos. Equipos que se arman en función de objetivos específicos, trascendiendo las fronteras de las instituciones. Equipos interinstitucionales e intersectoriales que deben articular lógicas, tiempos y tareas diferentes que se sostienen en aquellos que han podido atesorar más experiencia en el campo y comparten sus saberes con los que se incorporan, en espacios formales e informales de transmisión y construcción colectiva.

Los trabajadores de los equipos perciben que sus acciones están invisibilizadas, que sus prácticas parecen deslegitimadas. Se espera de ellos acciones inmediatas, sin reconocer que la mayoría de las veces son procesos familiares de larga data y muy difíciles de revertir sin causar en los niños nuevos sufrimientos. Perciben que deben responder cuando la demanda llega, sin paralizarse frente al espanto y sin tener miedo por las consecuencias de las decisiones. En la cadena de corresponsabilidades este eslabón no



se puede cortar sin dejar indefenso al niño. Hay que enganchar a los que faltan, decidir, actuar, aun cuando las decisiones "estarán siempre falladas", el daño sobre el niño ya está hecho y hay que reparar con el propio cuerpo: a veces "la herramienta es el abrazo", otras la denuncia, siempre el diálogo, la escucha atenta, la mirada a un niño que no está acostumbrado a ser cuidado.

Se generan diferentes procesos de mortificación: lugares de trabajo inadecuados, falta de recursos para moverse en territorios que son extensos, salarios insuficientes a pesar de la estabilidad lograda en el último tiempo. La situación de los edificios deslegitima a los equipos frente a la población. La violencia social impacta en los cuerpos de los trabajadores de los equipos. A veces los equipos son los denunciados ante las autoridades o ante la justicia: "no puede ser que no tengan baño". "Nuestro cartel está escrito en una hoja A4". "¿Usted trabaja acá, con esta humedad?". "Estos temas nos curten". "Nosotros ponemos el cuerpo. Seguimos teniendo corazón".

La cantidad de situaciones que se trabajan da cuenta de la imposibilidad de responder adecuadamente a todas ellas: en algunos servicios ingresan hasta 30 por semana. No se trabaja con una escala de posibilidades reales. Una día no puede responder durante las horas de trabajo al diagnóstico, intervención, registro, evaluación y seguimiento de todas las situaciones que están a su cargo.

Hay que resaltar que todos los trabajadores hablan de situaciones, no de casos, legajos o expedientes. Esto da cuenta de un concepto central en el dispositivo: situación. Pensar en situación es implicarse en ella, afirmar que no puede explicarse objetivamente, sino históricamente, parcialmente, desde la complejidad (Matus, 1987).

En todos los grupos con los que trabajamos surge el sufrimiento de los cuerpos que se oponen a una violencia sistémica que vulnera, expulsa y maltrata a niños, niñas y adolescentes, sobre todo de los sectores populares. Van buscando distintas estrategias para contener ese malestar, mecanismos colectivos de cuidado entre los que señalan: supervisión, formación permanente, humor y cuidarse entre pares. Equipos con amplia mayoría femenina, mujeres que se hacen fuertes, luchadoras frente a las adversidades: "nos hicimos peleadoras".

Aparece una larga enumeración de malestares en los que el cuerpo habla su sufrimiento: insomnio; somatizaciones en las articulaciones o gástricas; angustias en las situaciones que implican; no poder faltar aunque estén enfermos; no comer, no parar; saltar las reuniones de equipo vividas

como espacios de autocuidado; dificultades para poder poner freno a una demanda que sobrepasa las posibilidades.

Una mención especial merece el lugar de las coordinadoras: son las que se encargan de la tarea de articulación territorial, participan en los encuentros de las redes locales, gestionan recursos, conducen procesos administrativos, son responsables de las decisiones, tienen una mirada sobre el funcionamiento del equipo y la conducción municipal, ven fortalezas y debilidades de cada integrante. Son pares y al mismo tiempo responsables, supervisoras, gestoras de tareas. Tienen un trabajo común en el que se encuentran periódicamente, lo que les permite sostenerse mutuamente. Son parte de la memoria del proceso de construcción del sistema local.

¿Es posible reparar la violencia contra la población infantil con violencias institucionales e invisibilizadas sobre los trabajadores y las trabajadoras? "Reclamamos por los derechos del niño y no reclamamos nuestros derechos".

Acerca de los dispositivos

A partir del relevamiento realizado podemos describir algunos componentes centrales en los dispositivos de trabajo: a) *el equipo* es parte central del dispositivo, interdisciplina, diadas responsables de situaciones, entrevistas con diferentes encuadres; b) *primera escucha*: espacio de primera evaluación que tiene en cuenta la urgencia de la demanda y la diada que se hará cargo, guardia activa telefónica; c) *articulación territorial*, intersectorialidad, redes y mesas de trabajo, posta de salud, interculturalidad; d) *decisiones*, medidas en el marco de la ley, recursos disponibles desde programas y proyectos comunitarios; e) *registros y uso de diferentes tecnologías en la comunicación*: Whatsapp, teléfono celular, informes subidos a la web REUNA, expedientes municipales, oficios, informes escritos, memorándum, etcétera; f) *corresponsabilidad* sistémica; g) objetivo central: *protección de los derechos de NNyA*; h) mirada estratégica, clínica comunitaria; i) herramientas para sostener y fortalecer el equipo: reuniones periódicas, formación continua, supervisión.

Las principales observaciones de estos dispositivos son: a) saturación, violencias institucionales; b) prácticas en la urgencia; c) implicación, disponibilidad, responsabilidad, pasión, ¿militancia?; d) tensiones entre teoría y práctica, entre paradigmas diferentes (lógica del patronato contra lógica del niño sujeto), entre tiempos institucionales y tiempos subjetivos, entre

derivación y corresponsabilidad, entre la mirada asistencialista y las estrategias territorializadas de promoción y protección.

Los dispositivos permitirían pensar en una *clínica interdisciplinaria* que parte del análisis de *situaciones* que incluyen niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados. La "clínica se ocupa de situaciones específicas que, como tales, no se pueden generalizar" (Karsz, 2007: 153). Son situaciones concretas que generan padecimientos específicos en los actores involucrados y requieren de encuadres complejos en la intervención que intenta reparar sujetos dañados en edades tempranas por entornos traumatizantes.

Un camino para seguir recorriendo

Este proyecto se propuso como *una demora* para reflexionar acerca de los dispositivos de intervención en el SPyPIDN de Moreno. Tiene un interés *epistémico, metodológico y político*. El interés *epistémico* se inscribe en la tradición del pensamiento crítico y de habilitar condiciones de elucidación de los conceptos y las prácticas. Repensar críticamente las disciplinas y sus concepciones teóricas desde una idea de campo de problemas permite abrir preguntas a las categorías desde las cuales se interviene. Así, por ejemplo, es central interpelar la concepción de niñez o de familia, qué se entiende por sujeto de derecho, cómo se piensa la vulneración de derechos, etcétera. También lo es habilitar condiciones para valorizar y fortalecer la caja de herramientas (Foucault, 1980) que necesariamente se despliega gradualmente en un circuito de revisión conceptual, elucidación de los dispositivos de intervención, reformulación de nociones y conceptos, e indagación de las implicaciones (Lourau, 1975; Fernández y otros, 2014). Se busca generar condiciones de reflexión respecto a las tensiones entre facilitadores y obstáculos en el proceso de institucionalidad de los dispositivos de intervención, donde resultará insoslayable una mirada implicada en el atravesamiento histórico, social y territorial.

El interés y el desafío son también *metodológicos* en dos sentidos. Por un lado, la propuesta se enmarca en la IAP que desdibuja las asimetrías propias del modo clásico de investigación y busca condiciones de horizontalidad en la producción de conocimientos. Son protagonistas las voces de los equipos que llevan adelante los dispositivos de intervención que aquí se propone elucidar. Es central un trabajo de indagación grupal participativa que permita una reflexividad respecto del *hacer*, de las prác-

ticas. Se trata de, en *situación*, en el marco de los dispositivos de trabajo, desandar la clásica división entre teoría y práctica, entre saberes académicos y prácticas territoriales, entre la universidad y la comunidad de la cual es parte. Por otro lado, implica una posibilidad valiosa en términos de habilitar circuitos de intercambio y transferencia mutua. Este proyecto se inscribe en el compromiso y la responsabilidad de la universidad pública de producir conocimientos y formar profesionales que respondan a las demandas y necesidades de la sociedad. En el caso particular de la UNM, subrayamos la importancia de llevar adelante una propuesta de educación superior anclada en las necesidades del territorio y la comunidad en la que está emplazada.

Por último, a este plan de trabajo, junto al interés epistémico y metodológico, lo justifica un *interés político* que busca producir aportes conceptuales y prácticos para el diseño y la implementación de políticas públicas que avancen en una mayor institucionalidad de los dispositivos de intervención desde los cuales se aborda la niñez y sus derechos vulnerados. Se trata de producir las mejores herramientas para avanzar en la plena implementación de la ley 13.298.

Hemos acordado seguir avanzando en el análisis de los dispositivos descriptos y acercarnos a las voces de otros actores del SPyPIDN, aun sabiendo que su complejidad no nos permitirá agotar todas las perspectivas, ni las tensiones y posibilidades de abordaje de esta problemática compleja.

Bibliografía

- Byung-Chul Han (2016): *Topología de la violencia*. Barcelona, Herder.
- De Souza Minayo, MC (2009): *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires, Lugar.
- Del Cueto, AM (2004): *La salud mental comunitaria*. Buenos Aires, FCE.
- García, R (2006): *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, Gedisa.
- Karsz, S (2007): *Problematizar el trabajo social. Definición, figuras, clínica*. Barcelona, Gedisa.
- Matus, C (1987): *Adiós, señor presidente*. Buenos Aires, UNLa.
- Ulloa, F (2012): *Salud ele-mental*. Buenos Aires, Del Zorral.
- Ussher, M (2014): "Redes sociales y complejidad. Desafíos para las políticas sociales". En *Revista de Políticas Sociales*, 4, Universidad Nacional de Moreno.
- Ussher, M (2015): "Hacia la construcción de una clínica comunitaria". En *¿Interdisciplina en la intervención clínica?* Buenos Aires, Laura Bonaparte.

Dispositivos de acompañamiento para jóvenes en situación de vulnerabilidad social

Fernando Mora

Programa
Reconstruyendo Lazos,

C.A.B.A.

fernandodmora@hotmail.com

En el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes es común el uso de la categoría *dispositivos de acompañamiento*. El presente artículo propone analizar dicha categoría, ya que encontramos prácticas disímiles, tanto en los modos de concebir al sujeto como en las modalidades de abordaje, produciéndose prácticas que pueden responder al paradigma tutelar en lugar de garantizar derechos. En la misma línea se sostiene la idea de un sujeto que se encuentra en la intersección, tironeado por prácticas, discursos y narrativas provenientes de aportes de diferentes disciplinas que muchas veces impiden, a causa de dicho tironeo, la emergencia de experiencias significativas para los jóvenes, o acompañamientos que promuevan el encuentro y la experiencia. En este sentido proponemos sostener un sujeto que, ante la falta de una definición uniforme, encierre una multiplicidad que no se deje codificar, y que en la tarea permita redescubrir nuevos sentidos que abriguen a los jóvenes con experiencias significativas. Por último, se procura definir los dispositivos de acompañamiento como una herramienta posible de ser construida a partir de la tríada: encuentro, encuadre y experiencia, como modo de aproximarse al interés superior del niño, niña o adolescente, para el abordaje de problemáticas actuales de nuestros jóvenes.

A la luz del desarrollo en los últimos años del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y a partir de la promulgación de las leyes de protección de la infancia, es común el uso en los equipos técnicos de la categoría *dispositivos de acompañamiento*. Pero también es habitual encontrar bajo esta idea prácticas disímiles, tanto en sus modos de concebir al sujeto como en sus modalidades de abordaje cuando se trabaja con jóvenes en situación de vulnerabilidad social. El acompañamiento, lejos de responder a lineamientos generales de una política pública o de una disciplina en particular, suele ejercerse bajo el criterio discrecional del profesional al que le toca intervenir. El riesgo es que a partir de dicho vacío se incurra en prácticas que, en lugar de garan-

tizar derechos, respondan al paradigma tutelar o reproduzcan representaciones sociales que estigmatizan e generan impotencia en los jóvenes. Daniel Korinfield (2013) refiere al respecto que la tutela está renovando sus ropajes y tomando múltiples nombres. Advierte que "es más sencillo reconocerla en formas definidas de sojuzgamiento, en prácticas de domesticación, disciplinamiento, vigilancia, y control" y "se torna menos transparente cuando los enunciados son de cuidados, asistencia, enseñanza, acompañamiento, orientación". Cierra mencionando, "amparados siempre en el bien del otro e incluso en la renovación y actualización de los paradigmas, se reproducen nuevos modos de tutela".

En el presente artículo nos proponemos recrear un marco que dé cuenta de principios básicos que puedan oficializar como criterios generales a la hora de evaluar o trabajar con dispositivos de acompañamiento, de modo que se facilite la reproducción del paradigma de protección integral y que las prácticas de protección y promoción de derechos de niños y niñas y adolescentes se orienten tomando como horizonte el interés superior del niño, y no la tutela o sus renovados ropajes. Estos ropajes lamentablemente, desdibujan el rol de quien acompaña, desfavoreciendo la integralidad del abordaje, recreando en los jóvenes nuevas frustraciones y maltratando también al propio paradigma de protección integral y las leyes de protección de la infancia y adolescencia, tan cuestionadas en el contexto social y político actual como productoras de ciudadanía.

El sujeto del sistema como intersección de discursos, prácticas y narrativas

En los últimos años el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes recibió aportes de diferentes campos a la hora de conceptualizar el sujeto con el que trabaja. Ante la falta de definiciones

propias, esa cuestión muchas veces trae más confusiones que certezas. En lo cotidiano está presente el campo educativo, el de la salud, el derecho o la asistencia, cada uno con sus discursos y prácticas recayendo sobre los jóvenes. Se construyen así sujetos diferentes de acuerdo al discurso, práctica o narrativa, que recae sobre el individuo o grupo del que se trate. Sabemos que las prácticas institucionales que se estructuran están íntimamente vinculadas con la concepción del sujeto que se sostiene. Pensar al sujeto a partir de su singularidad ordena la práctica en un sentido. Pensarlo como representación de categorías *a priori* lo hace en otro.

Como efecto de la multiplicidad de campos de conocimiento que intervienen, el sujeto en nuestro campo de trabajo se encuentra en la intersección, tironeado por prácticas, discursos y narrativas provenientes de aportes de diferentes disciplinas que operan. Ese tironeo impide muchas veces la emergencia de experiencias significativas para los jóvenes, o acompañamientos que promuevan el encuentro y la experiencia, obturándose la posibilidad de que el sujeto emerja como novedad.

A continuación recorreremos algunas escenas cotidianas, con sus tensiones y discusiones, para poder dar cuenta de algunas de las formas que toma el sujeto en lo cotidiano y los riesgos que puede encerrar.

La salud y los jóvenes en época de etiquetas

A partir del par salud-enfermedad rápidamente se establecen categorías sobre los usuarios del sistema, distribuyéndolos en uno u otro polo de dicha dicotomía. Respecto a la población adolescente, refiere Victoria Barreda (2012), avalada por las estadísticas del sistema de salud de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que el discurso médico construye al adolescente como si siempre trajera en su demanda problemas de salud mental: "por ser adolescente, algo tendrá que no está bien en su psiquismo (intento de suicidio, consume sustancias, tiene relaciones promiscuas, no asiste a la escuela)". De esta forma se encuadran como psicopatología situaciones que no necesariamente son tales, y que tranquilamente pueden ser emergentes o analizadores propios del contexto de jóvenes en situación de vulnerabilidad social, con el riesgo de que pueda terminar medicalizándose un momento singular en la trayectoria vital. Obviamente, puede ser necesaria la intervención de equipos de Salud Mental en algunas situaciones. El problema se presenta cuando se recorta la intervención, no dando lugar a

otros interrogantes, psicologizando e individualizando problemas sin remitirlos hacia una mirada integral, o a concepciones vinculadas a la salud como fenómeno colectivo o social comunitario, invisibilizándose la dimensión relacional del sujeto o recortándola solamente al contexto de una psicoterapia o a la consulta con psiquiatría, con el riesgo de arribar a un diagnóstico que termine funcionando como una etiqueta que no favorezca la resolución de situaciones problemáticas o las demandas de los jóvenes.

En el caso de jóvenes en el contexto del Sistema de Protección Integral, ese recorte termina muchas veces enajenándolos y confrontándolos con situaciones cuyas respuestas no son inmediatas ni sencillas, y que pueden tranquilamente no estar a su alcance por la etapa evolutiva que se encuentran transitando. De esta manera se recrean frustraciones, con la angustia que pueden conllevar, e inclusive terminar en situaciones de violencia o pasajes a la acción como modo de respuesta frente a aquello de compleja tramitación por vía de la palabra.

Puede ser materia para el desarrollo de otro artículo reflexionar e investigar cómo repercute en la salud de los jóvenes, o en sus expectativas de vida, la situación de vulnerabilidad social que atraviesan, con los condicionantes materiales, simbólicos, afectivos y sociales que conlleva, a partir de saber que para definir "salud" no sólo se tiene en cuenta la ausencia de enfermedades, sino también el bienestar en las esferas psíquica y social.

El campo educativo

En el campo educativo, por ejemplo, un problema común como la deserción escolar, sobre todo en nivel medio, es pensado muchas veces con la misma lógica, individualizando y psicologizando el problema. No se contempla por ejemplo el contexto del cual provienen los jóvenes que sufren la deserción, que en general suelen ser de sectores económicamente desfavorecidos, siendo la desigualdad el factor determinante a la hora de explicar la deserción y no cuestiones individuales. Otro ejemplo, en este sentido, podría ser la abulia o el desinterés que se asigna hoy a los jóvenes en las instituciones educativas, que, en el peor de los casos, puede terminar con diagnósticos clínico médicos, prescribiéndose medicación, como es el caso del conocido ADD o "Trastorno por déficit de atención con hiperactividad". No es fácil, luego, desandar ciertos estigmas o etiquetas para los jóvenes ubicados en dicho lugar. Se evita de ese modo hablar de otras cuestiones que podrían no estar funcionando: si las propuestas pedagógicas o



Libertad

didácticas ofrecidas y elegidas por los docentes convocan a los jóvenes; si les causan interés, si tienen en cuenta la propia realidad de los jóvenes como punto de partida, si se da lugar a la singularidad; o si se revisan los intereses particulares de aquellos jóvenes que puedan mostrarse desinteresados. También se evita que se hable de la realidad crítica del sistema educativo en términos de recursos, siendo los jóvenes inquietos y desinteresados los que terminan no funcionando.

En el campo educativo, a partir, entre otros, de los aportes de la teoría sociocultural,¹ ciertos emergentes pueden interpretarse también a partir de la *interacción* de los jóvenes con los otros para conseguir aprendizajes y lograr experiencias, y no solo como dificultades o déficits individuales. Dicha teoría refiere que la interacción con el contexto, medio o cultura es mediada por personas con mayor experiencia. En el contexto de la escuela esos aportes determinaron las prácticas docentes en un sentido diferente, devolviéndoles un lugar de mayor responsabilidad e implicación al educador, al menos en las concepciones teóricas, no interpretando al sujeto como pasivo en la construcción del conocimiento, ni tampoco como alguien que puede alcanzar por sus propios medios las experiencias necesarias para motorizar su desarrollo. Si bien es un marco teórico bastante extendido, no siempre es la forma en que se interpreta al sujeto en dicho contexto. Muchas veces, por el contrario, se ubica al individuo como responsable exclusivo de su desarrollo o rendimiento escolar, con lo complejo y desamparador que ese discurso puede terminar siendo para jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

En nuestras sociedades, la escuela fue y es el espacio legitimado por el Estado para la transmisión de la cultura y construcción de ciudadanía, pero actualmente los modos de subjetivación desbordan el dispositivo. En este sentido, si bien nuestro contexto de trabajo no es el del aula, como tampoco lo es para el campo de la salud, no deja de ser necesario revisar prácticas y concepciones que sostienen a los jóvenes como sujetos pasivos frente a la realidad que les toca habitar, o como únicos responsables de lo que les pasa. Somos los adultos quienes podemos dar cuenta en última instancia de qué les conviene y qué no, ya que no dejamos de presentarnos, en la interacción con ellos, como medios o representantes de la cultura, como referencias simbólicas, habilitando o inhabilitando experiencias y aprendizajes posibles.

Entre el campo del derecho y los medios de comunicación

El campo del derecho brinda un marco que construye a los jóvenes como sujetos de derechos activos en la construcción de ciudadanía, favoreciendo el trabajo con ellos y teniendo como horizonte mayores márgenes de autonomía y libertad. Por otro lado, a contramano del régimen de promoción y protección de derechos que promueven las leyes de la infancia y la adolescencia, hoy desde los medios masivos de comunicación no cesa de construirse una representación que asocia pobreza y juventud con delincuencia, dando lugar a procesos y prácticas sociales que terminan reproduciéndola y naturalizándola. De ese modo, no faltan estigmatizaciones en las instituciones, ya sea por usar una gorra o unas zapatillas, o por el estilo de música que escuchan, produciéndose tratos diferentes. En el peor de los casos, en aquellos que eventualmente tienen conflicto con la ley se invisibilizan las múltiples causas que dan cuenta del conflicto, tomándose como natural la igualación entre pobreza, juventud y delincuencia.

La asociación entre pobreza y delincuencia no es un dato menor, ya que la encuesta permanente de hogares estima que es pobre más del 40% de los niños y adolescentes. La criminalización de jóvenes de sectores económicamente vulnerados está a la orden del día. Los medios de comunicación son potentes usinas productoras de subjetividad que gravitan permanentemente en las relaciones sociales y –por qué no– en narrativas y prácticas institucionales en el trabajo con jóvenes, clausurando la posibilidad de acompañar o llevar adelante intervenciones acordes a parámetros éticos. Siguiendo a Frigerio (2004), la dimensión ética está presente cuando de lo que se trata es de desnaturalizar lo que no tiene nada de natural pero que se presenta como tal, tomando como punto de partida la igualdad, sosteniendo que ningún sujeto de la palabra está imposibilitado ni inhabilitado en el territorio de lo común para ser par, para formar parte, para tener su parte. Intervenir para que el lugar de origen no devenga destino prescripto implica asumir la responsabilidad en el trabajo de filiación simbólica: el "trabajo político de distribuir y repartir la herencia, entendiendo por tal (en términos de Bourdieu) el capital cultural, o significando por tal, al modo arendtiano, al tesoro común".

1. Nos referimos a los aportes de Lev Vygotski (1896-1934), autor de origen ruso, cuya obra fue divulgada en occidente a partir de la década del 60.

Tensión en las prácticas de asistencia

Por último, en el contexto del sistema de protección integral, en cuanto a las prácticas de asistencia, está presente la ya conocida tensión entre la política social como asistencia y la política social como asistencialismo, con las implicaciones prácticas y discursivas que ambas concepciones conllevan. De nuevo, emparentado con el asistencialismo, aparece un sujeto identificado como pasivo, dependiente de la asistencia del Estado, únicamente con necesidades materiales (subsidios, becas, comida, colchones, leche, etcétera) y que requiere solo de la asistencia o la "beneficencia", invisibilizándose la dimensión subjetiva y vincular del sujeto, y también de la intervención. Obviamente no se niegan las necesidades materiales que –con un 50% de la población joven ubicado por debajo de la línea de pobreza– pueden ser muchas e imperiosas, y que esperemos tengan pronta resolución. También está claro que no todas las necesidades materiales son las mismas. Hay algunas que requieren una satisfacción inmediata, que no pueden esperar, por lo que es necesario en lo cotidiano atenderlas y darles lugar. Sin embargo, también encontramos prácticas de asistencia en donde se piensa el encuentro con los jóvenes o sus familias, en el marco de la intervención social, como un sujeto con necesidades materiales y también subjetivas, propias de cualquier joven, vinculadas a la construcción de su autonomía. En este sentido, la asistencia puede constituirse como punto de apertura para el desarrollo de intervenciones que puedan ir más allá de la mera satisfacción de una demanda material y alojar a un sujeto que vaya más allá de la necesidad.

La complejidad por la que atraviesan los jóvenes puede llegar a situaciones agudas, que implican en los actores institucionales y sus modos de abordaje una imperiosa necesidad de refundarse. Esas refundaciones no se ensayan desde viejas recetas, sino desde una escucha atenta y cuidadosa, que recupere padecimientos, expectativas e interrogantes de quienes acuden a nuestras instituciones.

¿Qué sujeto? ¿Un sujeto?

Ahora bien, en este contexto de prácticas, discursos y narrativas heterogéneas, muchas veces en tensión, vemos que no basta con pensar el acompañamiento a jóvenes como un mero monitoreo, como muchas veces parece suceder, o como una disposición a recibir demandas, como

si éstas ya estuvieran construidas en el discurso de los jóvenes. Tampoco basta, como nos enseña la experiencia, seguir el modelo ya estructurado por algunas de las disciplinas que habitan nuestra escena cotidiana. Los ejemplos que enumeramos, si bien no son exhaustivos, sirven como muestra para advertir que los campos disciplinares que intervienen en el Sistema de Protección Integral están atravesados por tensiones y por concepciones disímiles respecto al sujeto o a sus propias prácticas –entre otros–, como efecto de intentar abordar nuevos problemas con recursos, estrategias o herramientas que responden a una racionalidad de otro tiempo, con la dificultad que ello agrega para quienes intervenimos ante situaciones de alta complejidad, como muchas de las que se presentan en el contexto de las políticas públicas de niñez y adolescencia.

Vivimos en tiempos donde las antiguas certezas (ficciones) no albergan las mismas expectativas de ayer, donde la escuela –como espacio de socialización de los jóvenes por excelencia– muchas veces se queda sin respuesta ante las nuevas realidades con las que le toca trabajar, y donde el desborde aparece sin posibilidad de ser tramitado por medio de la palabra. Emergen, así, síntomas, violencias, apatías, desganos. Por lo tanto, la pregunta por cómo acompañar a los jóvenes cobra singular valor, y sobre todo interpela a los adultos en su quehacer profesional. Qué transmitir, cómo hacerlo, qué implica ser adulto cuando la información a la que pueden acceder los jóvenes parece ser ilimitada.

En este sentido, cabe preguntarse, ante la necesidad de acompañar a nuestros jóvenes, si sirve o es eficaz hablar de sujeto en tanto representación, sustancia o categoría a priori, posible de ser definida de antemano. Jean Luc Nancy, quien se interroga sobre la noción de sujeto, escribe: "Yo diría hoy que eso a lo que estamos constreñidos a llamar 'sujeto', a falta a veces de otro término para designar a un existente singular expuesto al mundo, no 'es' nada que pueda tratarse como el sujeto de atribuciones posibles (X es grande, moreno, erudito, orgulloso...), sino que 'es' solamente en el movimiento que lo expone al mundo, es decir, a las posibilidades de sentido" (Nancy, 2014: 9). Entendemos como necesario, siguiendo a Nancy, sostener un sujeto en el marco del Sistema de Protección Integral que, ante la falta de una definición uniforme, encierre una multiplicidad que no se deje codificar, y que en la tarea permita redescubrir nuevos sentidos que abriguen a nuestros jóvenes con experiencias significativas. Para esto, es fundamental la presencia de adultos que escuchen, intervengan y acompañen, favoreciendo el aprendizaje, el desarrollo y la autonomía, o el pleno

goce de derechos por parte de los jóvenes, recreando lazos sociales que en lugar de tironear alojen y, por qué no, den lugar a un sujeto que a priori no existía.

El interés superior del niño: dispositivo de acompañamiento

Nuestros marcos normativos y académicos promueven el trabajo interdisciplinario, con la consecuente construcción común de los problemas que se abordan. Una de las cuestiones con las que nos encontramos quienes trabajamos en el sistema de protección integral, al menos en el contexto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es la escasez de sistematización y transmisión de experiencias que permitan ordenar la práctica y hacer visibles construcciones comunes, en función justamente de la jerarquización del paradigma de protección integral, tan en discusión por estos tiempos.

Sin dudas la mayor responsabilidad en este sentido la tienen los funcionarios de turno, que son quienes deberían promover la consolidación del sistema por medio de acciones tendientes a consolidar prácticas de cuidado de nuestros niños y jóvenes (por ejemplo, desarrollando jornadas, publicando manuales, aportando recursos, etcétera). Pero también existe una responsabilidad por parte de los equipos técnicos profesionales en dar cuenta de cómo se abordan problemáticas actuales en nuestro contexto de trabajo, y qué es aquello que está en juego en la situación que trae cada joven, en cada intervención, de manera que nos permita construir un piso común de experiencias para dar lugar a la integralidad en el cuidado y bregar por el interés superior de los niños y los adolescentes. Quienes trabajamos en el cuidado y acompañamiento de jóvenes en situación de vulnerabilidad social tenemos la obligación de jerarquizar nuestra función en lo técnico, con perspectiva crítica, eficiencia y eficacia, preservando el paradigma de protección integral, promoviendo el interés superior del niño y no reproduciendo en la intervención, en el encuentro con los jóvenes, la precarización de las políticas públicas y las condiciones de trabajo que hoy lamentablemente habitamos, que abogan a favor de destruir la posibilidad de constituir una experiencia con sentido, tanto para los jóvenes como para quienes los acompañamos.

En este sentido es que proponemos sistematizar una lógica de trabajo que encuentra en los dispositivos de acompañamiento una herramienta para el abordaje de problemáticas actuales en el contexto del sistema de

protección integral. Partimos de la idea de dispositivo, siguiendo a Zerbino (2007), entendiéndolo como una "fábrica de objetos culturales singulares, una instancia de organización, producción y resolución, de carácter colectivo, que tiene por función central poner a disposición". Consideramos necesario estructurar dispositivos de acompañamiento en el trabajo con jóvenes en el sentido antedicho, que promuevan la cultura del encuentro, donde se reparta y se distribuya –como refiere Frigerio a partir de Arendt– el tesoro común. Y en línea también con la idea de Zerbino de "poner a disposición", para que acompañar efectivamente sea estar en compañía



de otras personas, agregar algo a otra cosa, o existir junto a otro u otra, o simultáneamente con ella o él.

Si bien compartimos la sentencia, tan oída y extendida en el campo de trabajo con jóvenes, de que "no hay recetas", si creemos necesario abonar un piso común de experiencias que contribuyan a regular las prácticas de acuerdo a estándares éticos. Así como creemos que no hay recetas, también proponemos considerar la responsabilidad común en la producción de ingredientes que se pone a disposición, que nos permitan, siguiendo la analogía culinaria, aportar los nutrientes más saludables a la hora de cocinar. En este sentido es que proponemos pensar al dispositivo de acompañamiento a partir de la tríada: *encuentro*, *encuadre* y *experiencia*, como modo de aproximarse al *interés superior del niño o adolescente*, preservándolo y promoviendo, tal como establecen las leyes.

El interés superior del niño: encuentro, encuadre, experiencia

Proponemos pensar al interés superior del niño como un dato que no viene dado, mas allá de las tipificaciones que establecen las leyes, que pueden ser orientadoras a la hora de la construcción del sujeto de derecho, pero no resuelven el sentido de un acompañamiento que responde a las particularidades de una situación singular. El interés superior del niño se construye en cada situación donde se produce un encuentro que aloje a jóvenes. El interés superior del niño es un principio rector, no una información que pueda ser aportada, ya sea por los jóvenes o por los equipos. El interés superior del niño se produce a partir de dispositivos que promuevan la producción de experiencias y sostengan una ética del encuentro, y no dispositivos que reproduzcan lógicas de control social.

¿A qué llamamos encuentro? Siguiendo a Deleuze, Francois Zourabichvili (2004: 34) define al encuentro como "el nombre de una relación absolutamente exterior, donde el pensamiento entra en relación con lo que no depende de él". En este sentido, proponemos pensar al interés superior del niño justamente como el nombre de aquella relación exterior que se produce en situación y causa la participación y el trabajo de quienes intervienen, invitándolos a reflexionar y tomar posición al respecto. Siguiendo al propio Deleuze (1980), en *Diálogos*, "un encuentro quizás sea lo mismo que un devenir o que unas bodas. Encontramos personas, movimientos, identidades, ideas, acontecimientos. Y aunque todas estas cosas tengan

nombre propio, el nombre propio no designa ni a una persona, ni a un sujeto. ¿Designa un efecto o un zig-zag, algo que pasa o que sucede entre dos? Es lo mismo que con los devenires; no es que un término devenga el otro, sino que cada uno encuentra el otro, un único devenir que no es para los dos, porque nada tiene que ver el uno con el otro sino que está entre los dos, que tiene su propia dirección. Ni método, ni reglas, ni recetas, tan sólo una larga preparación. Bodas, pero no parejas ni conyugalidad. En lugar de resolver, reconocer y juzgar, hallar, encontrar y robar. Reconocer es lo contrario del encuentro. Juzgar es oficio de muchos y no es un buen oficio".

Los dispositivos de acompañamiento, entonces, deben estar atravesados por una ética del encuentro, que implique la posibilidad de descubrir nuevos sentidos, que den lugar a dimensiones subjetivas y singulares, que habiliten experiencias con sentido, que permitan descubrir por dónde pasa hoy el interés superior de los niños y jóvenes. En el trabajo de acompañamiento a jóvenes, en lugar de resolver, reconocer o juzgar, como refiere Deleuze en la cita anterior, se trata de hallar, encontrar y robar, en el sentido de ir mas allá de lógicas que instauran la subjetividad como fenómeno privado e individual. Obviamente, siempre respetando la intimidad del otro, pero aspirando a construir un espacio "entre" acompañante y acompañado, que filie simbólicamente y que aloje la subjetividad como fenómeno de agenciamiento colectivo.

¿Qué entendemos por experiencia? Siguiendo a algunos filósofos contemporáneos,² Jorge Larrosa (2003) indica que la imposibilidad de elaborar las experiencias, de darles un sentido propio, es lo característico de nuestro tiempo. Refiere también que nuestra época menosprecia

2. Uno de ellos es Giorgio Agamben, quien en su libro *Infancia e historia* (2001) indica: "hoy sabemos que para efectuar la destrucción de la experiencia no se necesita en absoluto de una catástrofe y que para ello basta perfectamente con la pacífica existencia cotidiana en una gran ciudad. Pues la jornada del hombre contemporáneo ya casi no contiene nada que todavía pueda traducirse en experiencia: ni la lectura del diario, tan rica en noticias que lo contemplan desde una insalvable lejanía, ni los minutos pasados al volante de un auto en un embotellamiento; tampoco el viaje a los infiernos en los trenes del subterráneo, ni la manifestación que de improviso bloquea la calle, ni la niebla de los gases lacrimógenos que se disipa lentamente entre los edificios del centro, ni siquiera los breves disparos de un revólver retumbando en alguna parte; tampoco la cola frente a las ventanillas de una oficina o la visita al país de Jauja del supermercado, ni los momentos eternos de muda promiscuidad con desconocidos en el ascensor o en el ómnibus. El hombre moderno vuelve a la noche a su casa extenuado por un fárrago de acontecimientos –divertidos o tediosos, insólitos o comunes, atroces o placenteros– sin que ninguno de ellos se haya convertido en experiencia".

la experiencia, tanto desde la racionalidad clásica como desde la racionalidad moderna, tanto en la filosofía como en la ciencia, y que es necesario restituir o recrear la dimensión de la experiencia, entendiendo por tal la posibilidad de que algo nos pase, o que nos acontezca. "La experiencia es siempre de alguien, subjetiva, es siempre de aquí y de ahora, contextual, finita, provisional, sensible, mortal, de carne y hueso, como la vida misma. La experiencia tiene algo de la opacidad, de la oscuridad y de la confusión de la vida, algo del desorden y de la indecisión de la vida". Larrosa propone pensar al sujeto de la experiencia como una superficie de sensibilidad, en la que lo que nos pasa nos afecta de algún modo, produce afectos, inscribe algunas marcas, deja algunas huellas. Define a la experiencia por características más bien pasivas, como la receptividad, la disponibilidad y la apertura, y no tanto por la actividad del sujeto. Indica que la experiencia no puede captarse desde una lógica de la acción individual, sino más bien desde una inscrita en la lógica de las pasiones, donde la pasión referiría a cierta heteronomía o relación de responsabilidad en las relaciones con el otro, que sin embargo no es incompatible con la libertad o la autonomía.

Compartimos con Larrosa la necesidad de recrear experiencias. También compartimos que dicha necesidad requiere un gesto de interrupción, o cultivar el arte del encuentro, en el sentido mencionado líneas arriba, buscando verdades en la experiencia y no verdades que sean independientes de la experiencia. En este sentido, identificar los dispositivos de acompañamiento con el encuentro y la experiencia es hablar de las dos caras de una misma moneda. No es posible restituir la dimensión de la experiencia sin la presencia de otros que sostengan una ética del encuentro, donde se acompañe, comparta, resignifique, se ponga en duda, se elaboren interrogantes, y también donde se brinden respuestas. El encuentro y la experiencia, siguiendo a Deleuze, sería aquel movimiento en zig zag que pasa entre dos, que no existe sin la presencia de dos. Por eso la necesidad de acompañar desde sensibilidades y sujeciones diferentes a aquellas ancladas en lógicas anómicas y universales.

Para cerrar, podemos agregar que no basta solo con ordenar un tiempo, un espacio y una actividad, en términos de encuadre, para alojar y producir el interés superior del niño, sino que es necesaria la experiencia del encuentro con un Otro que precipite al pensamiento más allá de la inmediatez, y que permita velar y descubrir el interés superior del niño –tan necesario en los tiempos que corren– como forma de preservar y abrigar a nuestros jóvenes, pero también como forma de preservar horizontes comunes, entre tantos horizontes privados e individuales.

Bibliografía

- Agamben, G (2001): *Infancia e historia*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Alayon, N (1980): "El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social". En *Acción Crítica* 7.
- Barreda, V (2012): "Revisando el diálogo y la interdisciplina entre Salud Mental y la APS", en el marco del curso *Salud Mental y Atención Primaria de la Salud: diálogo e interdisciplina en las instituciones II*. Área Programática CESAC 12.
- Deleuze, G y Parnet, C (1980): *Diálogos*. Barcelona, Pre-Textos.
- Frigerio, G (2004): "La (no) inexorable desigualdad". En Revista *Ciudadanos*, 2004.
- Korinfeld, D, D Levy y S Rascovan (2013): *Entre adolescentes y adultos en la escuela*. Puntuaciones de época. Buenos Aires, Paidós.
- Larrosa, J (2003): *La experiencia y sus lenguajes*. http://www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_larrosa.pdf.
- Nancy, JL (2014): *¿Un sujeto?* Buenos Aires, La Cebra.
- Vigotsky, L (1988): *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. México, Crítica Grijalbo.
- Zaldua, G, coordinadora (2011): *Epistemes y Prácticas de Psicología Preventiva*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Zerbino, MC (2007): *Intervenciones en situaciones de alta complejidad*. http://porlainclusion-mercursosur.educ.ar/mat_educativos/zerbino.pdf.
- Zourabichvili, F (2004): *Deleuze. Una filosofía del acontecimiento*. Buenos aires, Amorrortu.

Medidas de abrigo y respuestas comunitarias

Tensiones y debates en torno al rol de los actores estatales y sociales en la protección de los derechos de la infancia y adolescencia

Claudia Bernazza

Cofundadora del
Hogar Lugar del Sol y del
Movimiento Nacional de los
Chicos del Pueblo
cbernazza@gmail.com

En el presente artículo comentaremos los resabios, tensiones y debates presentes en la implementación de la legislación de niñez con enfoque de derechos, especialmente en lo referido a las medidas de protección excepcionales.¹ El enfoque y los criterios adoptados en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires, surgidos para dejar atrás el vergonzante capítulo de los institutos de menores, mantienen un malentendido con las respuestas comunitarias participantes del sistema previsto por la propia legislación.

De la situación irregular a la protección integral de derechos

A lo largo del siglo XX, el enfoque de patronato primó en la relación adulto-niño, así como en las relaciones entre Estado e infancia. Este enfoque, en nombre de la protección del "menor" frente al peligro, lo hizo objeto de sus políticas, leyes y mandas en una relación asimétrica que neutralizó resistencias. Se introdujo en el sistema jurídico a través de la sanción, en 1919, de la Ley 10.903, conocida como *ley de Patronato o ley Agote*. Hija de las ideas higienistas y reformadoras de principios de siglo, tradujo prejuicios de clase al lenguaje del racionalismo científico. Las *élites* de todo el continente trataban de resolver, a través de la filantropía y el reformismo, el peligro que significaban las familias pobres para su seguridad y patrimonio. Esa situación anómala se consolidó como doctrina y legislación. Así lo explica Carolina Fariás Carracedo (2014): "La Ley Agote, junto con las leyes de menores que se dictaron en toda América Latina

por esos años, estuvieron inspiradas en lo que se conoce como Doctrina de la Situación Irregular. El atributo central de la Doctrina de la Situación Irregular era legitimar cualquier acción judicial indiscriminadamente sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad. La ley no diferenciaba si esas dificultades eran, por ejemplo, de un niño infractor de la ley o de un niño víctima de malos tratos". La infancia "descarriada" se enderezaría a partir de los correctivos e instituciones previstos por esta ley. La internación, piedra angular de la propuesta, resolvería el tema de los "menores" abandonados o hijos de familias malvivientes. Entre las paredes del "reformatorio", construidos a prudente distancia de los centros urbanos, se forjaría el "hombre del mañana". El doctor Agote, conocido en el mundo entero por sus aportes a la transfusión sanguínea, fue el orgulloso padre de la criatura.²

Pero nuevos actores sociales estaban apareciendo en escena y las voces de alarma ya se hacían oír. *Canillita*, de Florencio Sánchez, denuncia la situación de los chicos en conflicto con la policía en una Buenos Aires que no ofrecía oportunidades. Estrenada en 1904 y llevada al cine en 1936, estaba

1. El presente artículo retoma conceptos del capítulo: "Derechos de la Infancia y la Adolescencia" del libro *Diez años del Proyecto Nacional: las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*, de la autora.

2. El diputado conservador Luis Agote aprovechó su prestigio previo como médico para respaldar la propuesta con ideas de dudoso rigor científico. Viviana Demaría y José Figueroa lo citan textualmente: "Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12 a 15 mil niños abandonados moral y materialmente (que) finalmente caen en la vagancia y después en el crimen". Según estos autores, su propuesta era "recluirlos en la isla Martín García. Allí hay condiciones suficientes para el alojamiento de 10 mil menores vagabundos", quienes "provistos de elementos de trabajo, y bajo una buena vigilancia moral, se convertirán en hombres buenos y sanos para el país". Por si quedara alguna duda, en los fundamentos de la ley 10.903 puede leerse: "El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos. (...) No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado" (Demaría y Figueroa, 2007).

basada en una obra anterior del autor, ¡Ladrones!, representada desde 1897 en círculos anarquistas. También en 1939 Carlos Borcosque estrena la primera versión del clásico *Y mañana serán hombres...*, basada en hechos reales que denunciaban los diarios de la época y que llevaban a ministros y presidentes a tomar medidas siempre insuficientes en la materia (Bernazza, 2013).

Con la llegada del peronismo al poder se intentó delinear un nuevo marco jurídico, acorde con los derechos que la Argentina comenzaba a reconocer a los trabajadores, el sujeto social que se integraba a las instituciones de la República luego de los sucesos de octubre de 1945 y con la llegada a la presidencia de Juan Domingo Perón. La Constitución de 1949 enumeró, por primera vez, los derechos de la infancia. Precursora de la declaración de las Naciones Unidas, impuso, durante un breve *interregno*, una perspectiva novedosa en materia de protección de la niñez. El golpe de Aramburu y Rojas dio por tierra con estas novedades y la doctrina de la Situación Irregular se afianzó durante los sucesivos gobiernos de facto.

Durante las décadas siguientes, los protagonistas de esta recurrente pesadilla institucional no lograban hacerse oír. Ningún chico estaba en condiciones de desobedecer o denunciar los mandatos tutelares. Las fugas, recurso utilizado frente a la barbarie institucionalizada, eran severamente castigadas. Se contaba con la colaboración, en casi todos los casos, de las propias familias, ajenas a la humillación cotidiana de sus hijos e incluso agradecidas por aquello que el Estado les ofrecía. Pero las heridas se abren paso y las víctimas, finalmente, hablan. Enrique Medina y Leonardo Favio, niños en un tiempo sin derechos, lograron poner voz a sus reclamos cuando llegaron a adultos. Leonardo Favio filma en 1965 *Crónica de un niño solo*, una historia de neto corte autobiográfico. En 1972, el protagonista de *Las Tumbas* –que no es otro que su autor, Enrique Medina– denuncia el sinsentido de la protección brindada por el Estado en el primer párrafo del libro: "Había terminado el segundo de la primaria cuando me internaron. Me puse a llorar como un desesperado al darme cuenta de que me iban a separar durante mucho tiempo de mi vieja. Ella también lloraba, pero se iba".

En su noche más negra, Argentina tocó fondo en esta materia. El terrorismo de Estado llevó a cabo un plan sistemático de apropiación de bebés que los privó de su identidad, su familia y su futuro (Bernazza, 2013).

El derecho a la vida, a la dignidad y la integridad personal, a la privacidad y la intimidad familiar, a la identidad, a la salud y la educación gratuitas, a la libertad, al deporte y el juego recreativo, a un ambiente sano, a opinar y ser oído, no son producto de un orden "natural", sino de la larga

marcha de los chicos y jóvenes argentinos, de sus referentes y formadores, y de hombres y mujeres de la democracia que lograron incorporar a la trama institucional argentina una legislación que dejó atrás la figura del patronato.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. En 1990, más de 30 años después, y también a instancias de las Naciones Unidas, la Argentina firma y ratifica la Convención de los Derechos del Niño (CDN).³ Este instrumento adquiere rango constitucional con la reforma de 1994. Pero hubo que esperar más de una década para que este precepto se hiciera operativo. La ley nacional 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, sancionada el 28 de setiembre de 2005 y reglamentada en el año 2006 a través de los Decretos 415/06 y 416/06, reemplaza finalmente la ley Agote, uno de los bastiones del orden conservador. En los años previos, la provincia de Buenos Aires emprende un proceso similar. Suspendida la aplicación de la ley 12.607 del año 2001, la ley 13.298 y su decreto reglamentario 300 del año 2005 derriban las estructuras del Patronato de Menores del decreto-ley 10.067 del 9 de diciembre de 1983, firmado por el gobernador de facto Jorge Aguado, no casualmente un día antes de la llegada de Raúl Alfonsín a la Presidencia y de Alejandro Armendáriz a la Gobernación. Esta legislación deja atrás un orden jurídico que avalaba la existencia de instituciones vergonzantes en el territorio bonaerense.⁴

Protagonistas y debates en torno a la sanción de la ley 13.298

La nueva legislación, tanto en el nivel nacional como en el provincial, había sido exigida y motorizada por numerosos referentes y colectivos sociales. Entre ellos, puede destacarse la figura de Alberto Morlachetti, fundador del *Hogar Pelota de Trapo* de Avellaneda, y la acción del

3. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por Argentina mediante la Ley 23.849, sancionada el 27 de setiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990.

4. En diciembre de 2004 se aprueba por unanimidad en la provincia de Buenos Aires la Ley 13.298, y en diciembre de 2006 la Ley 13.634 de los Fueros de Familia y Penal Juvenil. El 14 de febrero la Suprema Corte provincial reconoció esta ley y levantó una medida cautelar que pesaba sobre la Ley 13.298, resolviéndose así las controversias respecto del marco legal vigente en la provincia.



Movimiento Chicos del Pueblo. Según Pablo Morosi: "Morlachetti propuso la idea de dar vida a un nucleamiento en defensa de la infancia y, junto con Enrique Spinetta, que había constituido con su mujer Claudia Bernazza el hogar Lugar del Sol en Berazategui, empezó a delinear una suerte de manifiesto doctrinario y de acción sobre políticas para la niñez. Ese texto terminó por convertirse en el acta fundacional del *Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo*. (...) Carlos Cajade siempre dijo que aspiraba a que, alguna vez, el hogar que acababa de fundar no hiciera falta. (...) Como el escrito elaborado por Morlachetti y sus amigos estaba planteado desde esa misma perspectiva, cuando Spinetta lo fue a ver a la Casita y lo invitó a plegarse, no dudó ni un instante. (...) La versión final del acta de constitución se firmó el 30 de setiembre de 1987 en la capilla Nuestra Señora de la Medalla Milagrosa de Florencio Varela, a cargo del presbítero Miguel Hrymacz. Rubricaron el documento una docena de grupos que trabajaban con chicos. (...) Una de las primeras definiciones fue no utilizar la habitual figura de 'chicos de la calle' y apelar, en cambio, a la de 'chicos del pueblo', para evitar estigmatizaciones" (Morosi: 2016).

En este artículo nos centramos en el proceso de aprobación e implementación de la ley 13.298 de la provincia de Buenos Aires, jurisdicción donde el sistema de patronato se construyó a mayor escala. Patricia Jorge, senadora provincial en el período 2003-2007, es la autora de la ley que instituye finalmente el *Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia*. En la entrevista que le realiza el Observatorio de la Niñez de la Universidad Nacional de General Sarmiento, a una década de la sanción de la ley, la ex-legisladora comenta: "Cuando yo ingreso al abordaje de la ley ya había sido votada y nunca promulgada la ley anterior, la 12.607 de 'Protección Integral de los Derechos del Niño y del Joven'. Es decir que, cuando yo llego al Senado, el tema ya era un tema central de discusión. No fue un proceso conflictivo como se podía esperar porque la gran batalla se había producido en la discusión de la ley anterior que derivó en su no promulgación. Allí fue donde se mantuvieron las discusiones centrales. En torno a la ley había una disputa muy importante por la cantidad de estamentos que preveía y el armado institucional que establecía y existían dudas sobre el rol a asignar al sistema judicial porque un error en la definición de su papel podía significar una desprotección para el pibe" (Foglia y de Paula, 2015).

El debate sobre estos proyectos dio lugar a la confluencia de organizaciones que buscaban incidir en la redacción del texto legal. Entre estas

confluencias se destaca la constitución, en el año 2004, del Foro por la Niñez que integraban, entre otras organizaciones, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), cuyo referente más visible era Adolfo "Fito" Aguirre.⁵ Respecto del origen de este foro, dice Gabriela Magistris (2012): "Esta meta-organización se empezó a constituir a raíz de la sanción y posterior suspensión de la ley 12.607. Como antecedente directo del Foro encontramos, en septiembre de 2002, la conformación de una 'Multisectorial por los Derechos de la Infancia', integrada por diversas organizaciones, sindicatos, colegios profesionales y organismos de derechos humanos. Se firma en este momento un pronunciamiento conjunto en el que se exige que la Corte Provincial se expida por el fondo de la cuestión de constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley mentada, que ya venía demorada desde hacía un año y medio".

Respecto de este tema, en la entrevista ya mencionada, señala Patricia Jorge: "Otro grupo que se acercó orgánicamente fue la gente de lo que después se configuró como Observatorio de Niñez de ATE, el Padre Cajade y algunas organizaciones de Cáritas Quilmes. Muchos de ellos temían que esta ley fuera un retroceso respecto de la ley anterior, la 12.607, y quienes tenían hogares de convivencia se preguntaban cuál iba a ser su nuevo rol, cosa que en la implementación de la ley tampoco queda muy resuelta hoy en día porque nadie da cuenta del proceso que tienen que llevar los mismos" (Foglia y de Paula, 2015). Sobre el tema del nuevo rol de los hogares de convivencia volveremos más adelante.

De los institutos a las medidas de protección: las medidas de abrigo

Las medidas de protección del nuevo marco jurídico hacen hincapié en todos los dispositivos y acciones que pudieran fortalecer el ámbito familiar del niño: orientación familiar, programas de becas, asistencia económica a las familias, entre otras. El texto del artículo 35 según la Ley 14.537 esta-

5. Integraron el Foro en su origen: ATE, CTA, AJB, CTERA, FADO, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo, CASACIDN, Colectivo Derechos de Infancia y Adolescencia, Comisión Provincial por la Memoria, Colegio de Trabajadores Sociales, Colegio de Psicólogos, Colegio de Médicos, Colegio de Farmacéuticos y Colegio de Abogados Distrito La Plata, Hogar de la Madre Tres Veces Admirable, entre otros. Hay más información en www.foroporlaniñez.org.ar.

blece: "Comprobada la amenaza o violación de derechos, podrán adoptarse, entre otras, las medidas que a continuación se enuncian: a) Apoyo para que los niños permanezcan conviviendo con su grupo familiar. b) Orientación a los padres o responsables. c) Orientación, apoyo y seguimiento temporarios a la niña, niño, adolescente y/o su familia. d) Inscripción y asistencia obligatoria en establecimiento educativo. e) Solicitud de becas de estudio o para guardería y/o inclusión en programas de alfabetización o apoyo escolar. f) Asistencia integral a la embarazada. g) Inclusión del niño, niña o adolescente y la familia, en programas de asistencia familiar. h) Cuidado del niño, niña o adolescente en el propio hogar, orientado y apoyando a los padres, representantes o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y del niño a través de un programa. i) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico del niño, niña o adolescente o de alguno de sus padres, responsables o representantes. j) Inclusión en programa oficial o comunitario de atención, orientación y tratamiento en adicciones. k) Asistencia económica. l) Permanencia temporal, con carácter excepcional y provisional, en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente".

Las medidas de abrigo que suponen convivencias alternativas al ámbito familiar se asumen como medidas de excepción, un contrapunto necesario para no repetir la tragedia vergonzante de los institutos de menores. En su artículo 35 bis,⁶ la ley expresa: "La medida de abrigo es una medida de protección excepcional de derechos, que tiene como objeto brindar al niño, niña o adolescente un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos, hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. La aplicación de la medida de abrigo, que siempre se hará en resguardo del interés superior del niño, es de carácter subsidiario respecto de otras medidas de protección de derechos, salvo peligro en la demora. La familia ampliada u otros miembros de la comunidad vinculados con el niño, niña o adolescente, serán considerados prioritarios al momento de establecer el ámbito alternativo de convivencia. Durante la aplicación de la medida, el organismo administrativo trabajará para la revinculación del niño, niña o adolescente con su familia de origen; evaluará la implemen-

tación de otras medidas tendientes a remover los obstáculos que impedían la debida protección de los derechos del niño, niña o adolescente; guardará de mantener la unidad entre hermanos; facilitará el contacto con la familia de origen y buscará la ubicación del mejor lugar para cada niño, niña o adolescente cerca de su domicilio".

Respecto de los plazos, el artículo citado no deja lugar a dudas: "El plazo de duración máxima de la medida no podrá exceder los ciento ochenta (180) días. Vencido el plazo se deberá proceder de conformidad con lo regulado por la ley respectiva. Cuando, aún antes del vencimiento del plazo, las medidas de protección fracasaren por incumplimiento o por motivos imputables a los progenitores, tutores o familiar a cargo, o se advirtiere la existencia de cualquier situación que coloque al niño, niña o adolescente, en estado de vulnerabilidad de sus derechos; el organismo administrativo informará esta situación al Juez de Familia y peticionará, si correspondiere, la declaración de la situación de adoptabilidad".

Respecto de estos preceptos, el artículo aclara que los funcionarios son administrativa y penalmente responsables de su cumplimiento: "La observancia de las notificaciones establecidas en este artículo constituye un deber del funcionario público a cargo. Su incumplimiento traerá aparejadas las sanciones disciplinarias y penales correspondientes".

Quienes abogaban por el desmantelamiento de las instituciones del patronato acordaron con esta redacción. Sin embargo, la aplicación de este texto legal dio lugar a un sinnúmero de interpretaciones y desencuentros en un ámbito donde lo que está en juego no es, precisamente, "reversible". Para abordar esta tensión, haremos una caracterización de las respuestas comunitarias, así como de los problemas que se suscitan al encuadrarlas en las medidas excepcionales previstas por la ley.

Las respuestas comunitarias

Entre quienes abogaron por este lugar central de las familias y la identidad de origen, se encuentran las casas abiertas o pequeños hogares de la primera democracia, surgidos en forma simultánea y luego reunidos por Alberto Morlachetti en su etapa de funcionario provincial, y posteriormente a través del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo. Cientos de referentes sociales compartían allí sus experiencias de convivencia en barriadas devastadas.

6. Artículo incorporado por la Ley 14.537 del año 2013, en el marco de la preocupación del gobernador Daniel Scioli por acelerar los procesos de adopción.

Conviene, en este punto, hacer un poco de historia. Con el advenimiento de la democracia, maestros, maestras, dirigentes fomentistas, sacerdotes y participantes de comunidades parroquiales, así como hombres y mujeres sin activismo social previo, inician o reconstruyen redes políticas y sociales en barrios y ciudades del Gran Buenos Aires. Lo mismo ocurrió en Rosario, Córdoba, Mendoza, Mar del Plata o Bahía Blanca, entre otros centros urbanos. Estos referentes ensayan las primeras respuestas frente al fenómeno de los "chicos de la calle" heredado de la dictadura. El terrorismo de Estado y la apertura indiscriminada de la economía habían dejado secuelas profundas: el modelo social y económico instaurado generaba desplazamientos y debilitaba identidades, por lo que familias y comunidades protagonizaban una creciente desarticulación.

¿Cómo enfrentar, en la Argentina de la década del 80 –lo mismo vale para la década del 90 o la crisis del 2001–, el desafío de comer y vestirse? ¿Cómo afrontar la epopeya de criar y cuidar? ¿Cómo construir escenarios familiares prototípicos, tal como pregonaban las publicidades radiales o televisivas? En los barrios de los márgenes, en esa suerte de destierro interior donde no hay noticias de las instituciones salvo la policía o la escuela (no necesariamente amable, no siempre aliada), los niños se construyen como sujetos desde lo que podríamos denominar *filiaciones posibles*, esto es, a partir de los vínculos que se entrelazan a su alrededor a duras penas. Hijos de padres adolescentes o, en cualquier caso, atravesados por este genocidio económico, las abuelas y los hermanos jugarán un rol central en la filiación y constitución de la comunidad de origen. También participarán vecinos y vecinas, maestros y comunidades de culto: los vínculos familiares-comunitarios se entrelazan conformando un sistema que recuerda la estructura del clan, recreado frente a los escasos recursos materiales y simbólicos disponibles para configurar identidades y dinamizar proyectos de vida. Los márgenes del sistema generan, además, identidades compartidas *contra* el sistema, cantadas a viva voz en las cumbias que se repudian primero y se bailan después.

En este escenario, la maternidad-paternidad es derecho, pero también desafío y epopeya. En barrios asolados, se asiste a la inscripción de niños y niñas con tres y más nombres que buscan la sonoridad de otras lenguas, y cabría preguntarse por qué. Este nombre parece recubrir al recién nacido como un escudo protector frente a un mundo amenazante. Ese mundo, a poco de andar, no solo escamoteará recursos sino que se erigirá como fiscal, responsabilizando a "madres descuidadas" por la desprotección de sus hijos

(Bertolotto, 2014). Cuando el "afuera" colabora con el debilitamiento de la comunidad de origen, el sujeto irá en busca de otros vínculos, y serán muchas veces sus pares los que lo invistan de una contraidentidad frente a las amenazas.

Respecto de esta función que cumplen los adultos y los pares en el proceso de identificación, Graciela Frigerio, citando a Pierre Kammerer, dice: "El psicoanálisis (y la filosofía arendtiana) señalan que los adultos contraen para con los nuevos, para con los recién llegados una *deuda de vida* (responsabilidad de hospitalidad, protección, cuidado), modo de nombrar el equipamiento necesario para el acceso a la palabra y la integración a la sociedad. (...) La deuda de vida alude al deber de los llamados *prestadores de identidad*, referentes, adultos. (...) ¿Quiénes son los aludidos? ¿Quiénes los prestadores de identidad? 1) *Los antepasados muertos*, aquellos en cuya huella ya borrada se inscribe cada nueva generación. 2) *Los genitores*, responde Kammerer, quien no omite señalar que de estos tiempos muchos de ellos no están en condiciones de asumir esa deuda y aclara que culparlos no los vuelve más responsables. (...) 3) *Los reales*, continúa Kammerer, es decir los que ofician de función materna/paterna. 4) *Los que asumen las postas/relevos*. Kammerer alude a médicos, educadores, animadores socio-culturales, es decir a todos aquellos de los que se espera, de los que es dable esperar que ofician complementando, agregando, ofreciendo diversidad. (...) 5) *Las figuras parentales* (aquellos concentrados simbólicos que en ese registro y en el registro del derecho se espera cumplan las funciones atribuidas a los *procreadores, los reales y los relevos*). 6) *Las imágenes parentales* (internas) vivificantes/mortíferas que resultan de los trazos de los procreadores y de los reales. 7) *Los contemporáneos*, los pares, que no cesan de ofrecer rasgos de identidad, propuestas identificatorias, coincidentes o disidentes con la de los anteriores".

En esta etapa democrática, personas e instituciones surgidas en estos bordes del orden instituido apostaron a un entramado social más justo e incluyente. Así, se conforma alrededor de cada sujeto niño un "clan ampliado", una unidad familiar-comunitaria que suma vínculos, identificaciones, límites y afectos en un entramado que se parece muy poco a la familia nuclear de las publicidades del capitalismo. Redes de vínculos debilitadas o fragmentarias se ven fortalecidas por quienes recorren lo incompleto, completándolo. Una canchita de fútbol y un entrenador barrial, una casa del niño o una murga reunida en una sociedad de fomento cicatrizan heridas, completan identidades y proponen futuros. Las orga-



nizaciones comunitarias, los cultos y los clubes barriales han hecho por los compromisos firmados por el Estado respecto de la niñez mucho más de lo que éste se imagina cuando aumenta controles, porque sospecha *a priori* del pedido de recursos y subsidios por parte de estas instituciones. Las respuestas comunitarias trazan caminos capilares en el campo de lo público. La terminal de esos caminos son proyectos vitales concretos, con nombre y apellido.

Entre este sinnúmero de respuestas se reconocen con claridad las casas nacidas al calor de la democracia que se convirtieron en referencia en materia de convivencia alternativa. No fueron una propuesta para crecer "fuera de casa", sino que ampliaron o pusieron los ladrillos de un hábitat familiar-comunitario a la intemperie. El hogar *Pelota de Trapo* de Avellaneda, el hogar *Lugar del Sol* en Berazategui, *La Casa de Teresa* y *La Casita del padre Elvio* en Moreno, el hogar *MAMA* de Ana y Juan von Engels en el partido de San Martín o el *Hogar de la Madre Tres Veces Admirable* del padre Carlos Cajade en La Plata, fueron referencia y ámbito donde pensar y concretar, al mismo tiempo, una forma nueva de acompañar a las familias. Como ya se mencionó, su progresiva confluencia para el intercambio de experiencias dio lugar a la firma del *Acta Fundacional* del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo (1987). En sus postulados se reconocen enunciados y criterios que receptaría la ley 13.298 casi 20 años después.⁷

La estrategia de estas casas, como la de otras respuestas comunitarias, es clara: construir vínculos afectivos para arropar y abrigar, vivir y proyectar. Si el objetivo de este vínculo es el bienestar y el pleno desarrollo del niño o niña, se fortalecerán vínculos previos al mismo tiempo que se buscará una autonomía creciente, lo que no supone, en ningún caso, el corte abrupto de la relación establecida o el desapego que hoy se pregona en algunos círculos. Volveremos más adelante sobre este tema.

7. En sus puntos 19 y 20, se declara en este acta: "19) Lucharemos por la derogación del Decreto-Ley 10.067 (provincia de Buenos Aires) de Patronato del Menor –promulgado en el último gobierno de facto– ya que fue inconsulto, avala una concepción internista, y no existe en él la figura del Defensor del Menor. 20) Reivindicamos la Ley de Menores de 1948, precursora de la Declaración Universal de los Derechos del Niño, que relegaba la internación a recurso de excepción y transformaba automáticamente todos los institutos existenciales en hogares, dándole al Estado, y por lo tanto al pueblo soberano, el papel que hasta ese momento, habían protagonizado las damas de beneficencia de la alta sociedad".

De las respuestas a la organización

La ley 13.298 reconoce a las organizaciones comunitarias como organizaciones no gubernamentales.⁸ Esta denominación presenta una serie de debilidades ya reconocidas en numerosas declaraciones de las propias organizaciones⁹ y en la bibliografía especializada. Su origen puede rastrearse en las conferencias paralelas a las de los Estados nacionales que promovieron los organismos internacionales. Al calor de esta participación, durante las décadas del 80 y 90 se difundieron corrientes teóricas y recomendaciones respecto de la incorporación, sin mediaciones, de las voces de la sociedad civil. Sin entrar en este debate, intentaremos clarificar algunos conceptos.

El término *Organizaciones No Gubernamentales* está asociado a organizaciones cuya escala supera largamente la de las organizaciones de base territorial (*Save The Children, Amnesty International, Greenpeace, Médicos Sin Fronteras*, entre las más conocidas). Por este y otros motivos, no expresa la naturaleza ni el origen de muchas de las organizaciones a las que alude la ley 13.298. En diferentes momentos y normas, estas organizaciones fueron reconocidas como *entidades de bien público, organizaciones sociales, Organizaciones Libres del Pueblo, organizaciones comunitarias, asociaciones civiles u organizaciones de la sociedad civil*: a pesar de esta riqueza en materia de denominaciones, los textos académicos y normativos en materia de niñez de los países de la región recurren al término *Organizaciones No Gubernamentales* o a su sigla ONG, por lo que tendremos que puntualizar en cada caso a qué tipo de organizaciones hacemos referencia. En nuestro caso, y a fin de precisar el rol de las organizaciones en el Sistema de Promo-

ción y Protección de Derechos, asumimos que la ley hace referencia a *organizaciones más o menos formalizadas que producen respuestas comunitarias frente a la vulneración crónica o coyuntural de derechos*. Su anclaje territorial y sus iniciativas de "abajo hacia arriba" las distinguen de las organizaciones surgidas de la responsabilidad social empresaria, entre otros tipos que el Código Civil y Comercial de la Nación reúne bajo las categorías *asociaciones, fundaciones y simples asociaciones*. La naturaleza de estas organizaciones se define por su origen: nacen como *respuesta* frente a la vulneración de derechos desde la voz, la identidad y las iniciativas de personas y comunidades afectadas. En todo caso, las redes nacionales e internacionales de las que luego participan les permiten una actuación a mayor escala. Un caso –conocido por todos– que muestra esta dinámica es *Abuelas de Plaza de Mayo*.

Desde este enfoque, las respuestas sociales *producen* organización comunitaria. La iniciativa de un grupo puede redefinir una organización preexistente o puede dar lugar a una nueva organización. El tipo de organización está definido, además, por las exigencias de registro a la hora de participar en programas públicos. El Estado requiere una formalidad que, bajo diferentes formatos, *produce* institucionalización. Este fue el caso de las casas de puertas abiertas surgidas al calor de la democracia. Estas iniciativas se transformaron en asociaciones civiles o fundaciones para acceder a programas públicos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, los programas de Casas del Niño y Pequeños Hogares surgidos en la década del 80 exigieron la constitución de estas entidades jurídicas, las más de las veces desconocidas para quienes se habían abocado a dar respuestas urgentes, por lo que se les brindó apoyo para la presentación y realización de los trámites de inscripción. Este requisito (la personería jurídica) fue el inicio de una institucionalización creciente. La exigencia de presentar listados confeccionados al modo "escolar" o la necesidad urgente de contar con lugares para alojar chicos en situación de calle fueron sumando complejidades y "camas" en casas que habían nacido como espacios comunitarios reducidos. De esta manera, el Estado forzaba la reconfiguración de las respuestas comunitarias, acercándolas a los formatos institucionales que pretendía desterrar.

8. En su artículo 15, la ley invita "a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez".

9. "(Las) organizaciones populares debieron redoblar su trabajo para ayudar a quienes eran expulsados del sistema. El pueblo resistió desde numerosas organizaciones comunitarias. Simultáneamente, entre quienes pregonaban la reducción estatal, se alentó el surgimiento de asociaciones, ahora bajo la denominación de 'Organizaciones No Gubernamentales' (ONGs). Esta suerte de 'reemplazo' del Estado por la sociedad civil fue funcional al modelo económico que se promovió desde los organismos internacionales de crédito" (Agenda Legislativa Nacional de las Organizaciones Sociales, 2014).

La implementación de los institutos de la ley: lo técnico y lo comunitario

Años más tarde, la provincia de Buenos Aires inició el largo proceso de implementación de la Ley 13.298, aún no concluido.¹⁰ Con enormes dificultades presupuestarias, los Servicios Zonales y Locales previstos por la ley fueron abriéndose paso en el escenario público. El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia creado en el marco de la ley realiza reuniones provinciales y regionales, y los Consejos Locales son una realidad en numerosos distritos bonaerenses. Estos consejos, si bien funcionan como espacio de interacción de equipos de gestión de diferentes ministerios y niveles de gobierno, están pensados fundamentalmente para la interlocución de estos equipos con las organizaciones comunitarias.

La ley exige además la conformación de un "equipo técnico-profesional" en cada servicio, y menciona a profesionales de cuatro disciplinas.¹¹ Los problemas para su conformación y actuación no son solo presupuestarios: esta modalidad de gestión refuerza la idea de que existen, dentro de una administración, equipos políticos diferenciados de los equipos técnicos, concepto superado a partir de los trabajos de Carlos Matus (1987). Por otra parte, las capacidades de un equipo estatal no están definidas solo por los conocimientos técnico profesionales con acreditación académica, sino también por saberes, destrezas y habilidades adquiridas en servicio,¹² por lo que reducir los "equipos técnicos" a cuerpos de profesionales sigue, en el campo de lo social, la lógica que en salud se define como "médico hegemónica", hoy en crisis.

10. El presente artículo no analiza los órganos y competencias judiciales previstos por la ley, ni las razones por las que fueron posteriormente derogados por la ley 13.634.

11. Artículo 20 de la Ley 13.298: "Los Servicios Locales de Protección de derechos contarán con un equipo técnico-profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por: 1. Un (1) psicólogo 2. Un (1) abogado 3. Un (1) trabajador social. 4. Un (1) médico. La selección de los aspirantes debe realizarse mediante concurso de antecedentes y oposición. Los aspirantes deberán acreditar como mínimo tres años de ejercicio profesional, y experiencia en tareas relacionadas con la familia y los niños. Se deberá garantizar la atención durante las 24 horas".

12. Las negociaciones colectivas iniciadas con los gremios estatales de la provincia de Buenos Aires dio cuenta de este debate. En ese ámbito se elaboró la *Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración Pública Provincial*, donde se definen, para los procesos de selección y concursos públicos, tres tipos de competencias: ético-institucionales, técnico-profesionales y actitudinales (Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Esta lógica "profesional hegemónica" se traslada, además, como lente de observación de las respuestas comunitarias. Las inspecciones de los programas buscan en ellas "equipos técnicos" que validen dichas respuestas, asentando incluso la ausencia de profesionales idóneos en los informes que se elevan a las autoridades. Las respuestas comunitarias, si bien van en busca de las capacidades técnicas que colaboran en la resolución de cada situación, se fundan en otra lógica. Sus integrantes no necesariamente cuentan con títulos universitarios, los que, por otra parte, no estuvieron precisamente a su alcance, situación que comenzó a revertirse con la creación de nuevas universidades. Si algún miembro de la organización cuenta con título profesional, seguramente agrega un recurso técnico a su participación en el proyecto, pero esta participación está definida por otras razones. Su actividad en la organización –autopercibida como trabajo, "militancia", "compromiso" o "vocación", según las trayectorias– es el componente invisibilizado de estas tramas.

Las medidas de abrigo: plazos y realidades

Pero el punto que genera mayores controversias en la relación entre Estado y organizaciones está en las medidas de abrigo, consideradas excepcionales. ¿En qué momento estar largas semanas en la casa de un amigo de la Liga de Fútbol o de la maestra pasa a ser "medida excepcional"? ¿Dónde está el límite entre la respuesta comunitaria "de día" y la "convivencial"? Lo que comenzó siendo un comedor barrial crece en sus respuestas hasta transformarse en un jardín maternal, una casa del niño o un centro juvenil, o una combinación de todos ellos. Sus animadores, vecinos del barrio o de barrios cercanos, un día se encuentran alojando a un chico que deambula de casa en casa porque nadie espera su regreso. Por esta y otras razones, las respuestas comunitarias son inclasificables. Las categorías en las que las encuadran las normas y los programas sirven a los efectos de ordenar las acciones en el campo de lo público, escenario de encuentro obligado de actores estatales y sociales. El programa provincial *Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)* engloba como *casas del niño y jardines maternos* un sinnúmero de respuestas de perfil recreativo, ambiental, deportivo o cultural, según las inclinaciones y destrezas de los referentes que animan estas iniciativas. La tipificación UDI se realiza ex post a los efectos de producir efectos de política pública. Las respuestas convivenciales también responden a muy

diferentes formatos y acuerdos entre niños, niñas y adultos, porque son, básicamente, respuestas situadas. En el caso de estas respuestas podemos decir, sin temor a equivocarnos, que existe una respuesta para cada niño o niña. La tipificación (*casa abierta, hogar, pequeño hogar, familia solidaria*) colabora –o esa es la idea– con el acompañamiento estatal previsto por la ley.

En razón de la excepcionalidad y de los plazos que define la ley para las medidas de abrigo es que consideramos que las respuestas comunitarias –tengan o no un componente convivencial– deben considerarse como intervenciones previas, informales y recurrentes, encuadradas en las medidas de protección no excepcionales previstas en el artículo 35, cuya enumeración es orientativa y no taxativa, tal como aclara el propio artículo.¹³ Las respuestas comunitarias surgen de *acuerdos dinámicos*, hasta que finalmente se estabiliza una respuesta-vínculo que amplía o fortalece el sistema familiar-comunitario.

En este escenario, el proceso previsto para las medidas excepcionales debe interpretarse como resguardo frente a medidas administrativas o judiciales que sigan aplicando el enfoque tutelar. De hecho, el temprano dictado de la Resolución 171/07 del Ministerio de Desarrollo Social provincial fue un reconocimiento de las internaciones institucionales de viejo cuño que seguía realizando el Estado. En esa resolución se reconocía, además, la dinámica propia de numerosas respuestas comunitarias.¹⁴

La incorporación del artículo 35 bis a la ley 13.298 no trajo claridad en este punto. Tanto en la letra de la resolución como en la interpretación

del artículo, las casas abiertas o los pequeños hogares quedan asociados a los institutos de menores. Concretamente: al ser considerados, tanto los institutos como las respuestas comunitarias convivenciales, "medidas excepcionales", lo que sucede es una operación de transferencia donde experiencias como "Pelota de Trapo" o la casa del padre Cajade se reinterpretan como instituciones del viejo patronato. Así, estas iniciativas surgidas como respuesta al patronato quedan atrapadas en una mirada sobre ellas de la que es muy difícil escapar.

Las familias solidarias también forman parte de esta operación de transferencia. A partir del recorrido y la experiencia acumulada en materia de respuestas comunitarias convivenciales, numerosas administraciones pusieron en marcha programas conocidos genéricamente como "familias solidarias", en las que se convoca a familias a recibir en su seno a chicos en situación de riesgo, pero sin que esto suponga, al contrario, una desvinculación de su familia o referentes de origen. Si este dispositivo se encuadra como "medida excepcional", esta "evolución" de las casas abiertas encuentra su límite en la tensión entre estas familias y las personas en listas de adopción. El pasaje de un niño o niña de la familia que lo recibió en el momento de mayor vulnerabilidad a la familia adoptante necesita de una mediación, no siempre presente, que sea capaz de colaborar en la comprensión de que *los vínculos se suman, no se restan ni compiten entre sí*. La negativa de visitas o la imposibilidad de participación activa en el proceso de los referentes adultos que estuvieron con los niños y niñas meses o años, puede dejar secuelas profundas tanto en los niños bajo protección como en niños, adolescentes y adultos que entablaron vínculos con ellos. En la mayoría de las jurisdicciones esta tensión no está saldada,¹⁵ y abre una herida donde el lenguaje de la CDN es utilizada por ambas partes (Rosario 3, 2018).

Finalmente, cabe considerar que muchas de estas respuestas comunitarias pueden corresponderse a las "medidas" alternativas previstas en las normas penales juveniles. Este tema, dada su complejidad y especificidad, no es abordado en este artículo. En todos los casos, el principio general del *interés superior del niño* parece ser una declamación antes que una guía cierta de quienes participan en procesos sociales, administrativos y judiciales concretos. En ellos, las acusaciones cruzadas generan climas poco propicios a la promoción y protec-

13. El artículo 35 inicia la enumeración aclarando que "podrán adoptarse, entre otras, las medidas que a continuación se enuncian...".

14. La Resolución establece que "superada la etapa del abrigo, y no existiendo posibilidades de resolver en el plazo perentorio de 30 días (con opción a 30 días más) del artículo 35.3 del decreto 300/05, habrá de solicitarse la *Guarda Institucional* del niño a través del Asesor de Incapaces al Juzgado de Familia. Ha de tenerse presente que el Juzgado de Familia hubo de intervenir en forma previa y al sólo efecto del control de legalidad de la medida de abrigo efectuada por el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos (artículo 100, Ley 13.634). 1. La Guarda Institucional de un niño sucede cuando las estrategias de corto plazo instrumentadas en los casos de abrigo no han sido satisfactorias, o bien cuando de la situación y circunstancia dada surge que se requerirán plazos más largos para el armado de una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño en su familia, en una familia alternativa o en un espacio de vida autónomo. 2. La Guarda Institucional en un hogar de crianza reconoce el hecho fáctico en ciertos casos de severas dificultades de inclusión en familias alternativas a las de origen. Grupos de hermanos numerosos, niños de mayor edad que ingresan con mayor dificultad en los procesos de adopción, etcétera. En estos casos se prevén internaciones prolongadas en espacios convivenciales de características diferentes a los del primer punto. En estos términos la guarda institucional de un niño se legitima con la intervención del Juez de Familia o de Paz competente" (Anexo II aprobado por el artículo 2 de la Resolución MDS 171/07).

15. En la provincia de San Luis, la Ley de Familias Solidarias IV-0093-2004 fue modificada por la Ley IV-0871 del 2013 como instrumento legal que podría colaborar con la superación de estas situaciones. Igualmente, creemos que la superación de estas tensiones no procede tanto por modificaciones de la norma, sino por la adopción de nuevos enfoques en materia de vínculos de identificación.

ción de derechos. Integrantes de equipos técnicos han comenzado a hablar del "desapego" que debieran tener quienes reciben a niños en respuestas convivenciales, mientras que organizaciones y personas que reciben a estos niños fundan su trabajo, justamente, en el vínculo que entablan. Del mismo modo, respuestas vinculares generadas "de espaldas" a normas y programas en la materia reducen las chances de encontrar los caminos adecuados a cada situación.

El rol de los trabajadores sociales en la implementación de la ley

El camino recorrido por la Ley 13.298 ha permitido reunir una vasta experiencia en materia de medidas de promoción y protección de derechos, lo que puede colaborar con el fortalecimiento de las capacidades sociales y estatales necesarias para abordar este desafío. Respecto de esta experiencia, Carolina Farías Carracedo comenta: "No obstante a este avance legislativo, durante los primeros años, se ha señalado que, en la práctica, casi nada había cambiado con respecto a la situación anterior, pues bajo el nombre de 'protección integral' se seguían empleando medidas del Sistema de la Situación Irregular propias de la tradición del Patronato. En otros términos, podría considerarse que no se produjo una superación de 'doctrinas', sino una coexistencia de las mismas. Sin negar la situación anteriormente descrita y sin llegar a ser excesivamente optimistas consideramos que, en los últimos años, aquellos profesionales y funcionarios que están comprometidos en áreas de la infancia se encuentran realizando un verdadero esfuerzo por adecuar las prácticas cotidianas a la legislación y, de este modo, acercarse a la tan proclamada Protección Integral de los Derechos del Niño" (Fariás Carracedo, 2014).

En este contexto, el rol a cumplir por los trabajadores sociales puede ser determinante. En un continente marcado por la desigualdad, las clases dominantes modelaron un Estado a su imagen y semejanza. Los gobiernos populares, en diferentes etapas históricas, buscaron ponerlo al servicio de las mayorías populares, pero subsiste una distancia significativa entre las reglas de lo instituido y las prácticas sociales.¹⁶ En las desconfianzas, distan-

ciamientos y acercamientos que se producen en las relaciones socio-estatales se juegan las mediaciones que puedan realizar los trabajadores sociales, especialmente en las microtramas donde se define el futuro de niños y niñas con nombre y apellido. La ley real, esto es, la ley implementada o en proceso de implementación, es un campo de actuación objetivo en el que se necesitan aportes concretos en materia de análisis, conceptualización, diseño de estrategias y mediación.

Por otra parte, en el continente más desigual del planeta, familias y comunidades no deben asumirse como dato de la realidad. Reconstituir y fortalecer redes y sistemas familiar-comunitarios son objetivos a alcanzar por la acción política y el trabajo social. En la entrevista ya mencionada, Patricia Jorge comenta: "Mi duda en aquel momento y, mi duda hoy, es que la ley supone dos cuestiones a construir: una es el sistema, los servicios zonales y locales y, la otra es que la ley apela a una familia y a una organización social que no existe. *Si bien no la dibuja como una cuestión idílica, supone actores que luego cuesta identificar y construir*. Treinta años antes esta ley era más esperada. Yo repetía, recuerdo, cuando me pedían que presentara la ley, un proverbio de una tribu africana, los Tuareg, que decía que 'para criar a un niño se necesita una tribu entera', que existía la necesidad de reconstrucción de la tribu y que de esto no iba a dar cuenta la ley. Esto lo sigo creyendo" (Foglia y de Paula, 2015).

La "reconstrucción de la tribu" es el desafío que no se impone por ley, sino por la voluntad y la acción conjunta de gobiernos, trabajadores y referentes sociales. Es en este campo donde aparece con claridad el lugar del trabajador social. La visibilización y valoración de las respuestas comunitarias, aún en su debilidad y precariedad, la reconstitución y fortalecimiento de los sistemas familiar-comunitarios, así como la mediación entre las oficinas públicas y "lo que realmente sucede", permiten abrir caminos para la protección efectiva de derechos. En el campo que nos ocupa, amplificar la voz de niños y niñas, poner en valor estrategias y respuestas comunitarias a su situación, vincularlas con programas públicos y enmarcarlas adecuadamente en los institutos legales, es un "trabajo social" para el que se necesitan destrezas y habilidades específicas.

16. Para ser más precisos: la obtención del DNI, un trámite sencillo para las clases medias, se convierte en una verdadera odisea para personas y familias que conviven con el incendio o la inundación de sus casillas, las mudanzas crónicas o la imposibilidad de tener documen-

tación a resguardo. Cuando el trámite no pudo ser realizado, instituciones como la escuela hacen responsables a las "madres descuidadas" (Bertolotto, 2014).

Comentarios finales

"Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí" (microrrelato de Augusto Monterroso). Nuestras prácticas sociales e institucionales tienen en su ADN la historia que las precede. En numerosas iniciativas comunitarias se encuentran rastros de aquellos institutos de principios de siglo. En un número relevante de oficinas y programas públicos, investidos hoy de un lenguaje de derechos, niños y niñas son internados o librados a su suerte como en el viejo patronato, con reproches mutuos acerca de quién debe hacerse cargo. En la implementación de la nueva ley de niñez se enfrentan lógicas y prácticas, lo que incluye la actuación de un Poder Judicial impregnado de viejas concepciones. En los hechos, las transformaciones se hacen esperar. Hemos despertado a una nueva ley y a nuevas reglas de juego, pero el *dinosaurio todavía está allí*.

En la calle y los medios de comunicación, las reacciones y opiniones no son diferentes: conmovirse frente a los niños pobres, asustarse frente a los adolescentes con gorrita, culpar a los padres, reclamar la adopción en masa o la esterilización de las mujeres son moneda corriente. La batalla, resulta evidente, es cultural. Patricia Jorge comenta en la entrevista: "Hoy seguís escuchando a algunos que dicen 'que vuelva la colimba' o 'que los encierren en un colegio'. Todo esto que atrasa 30 años no se fue" (Foglia y de Paula, 2015). Los dinosaurios habitan la cultura. Las reglas no escritas del tutelaje todavía están allí.

Pero hemos aprendido a salir de estos laberintos. El Estado, a través de políticas y programas públicos, puede –y debe– asumir la formación permanente de sus efectores, no como transmisión de verdades reveladas, sino como construcción colectiva de saberes. Organizaciones y redes sociales, así como trabajadores del campo de la niñez y la adolescencia, también han apostado y continúan apostando a la formación y el intercambio de experiencias. Las nuevas universidades son, en esta materia, un actor relevante, por su capacidad de abrir espacios novedosos de estudio e intercambio.

Pero esta formación y estos intercambios serán insuficientes si el Estado reduce sus funciones a *vigilar y castigar*. Para que la presencia estatal transforme realidades, gobernantes y trabajadores públicos deben ser capaces de mediar entre lo instituido y el hecho social, entendido como

lo que *realmente sucede*. En el campo que nos ocupa, para transformar las palabras que se declaman en un entramado eficaz de acciones estatales y sociales, debe superarse la lógica del reparto de culpas. Las respuestas comunitarias aportan vínculos y filiaciones que colaboran con la identidad y los proyectos de niños, niñas y adolescentes, pero para comprender esta dinámica debe conocerse y reconocerse su naturaleza, sin que las instituciones públicas se conviertan en fiscales del cumplimiento de la ley, tal como se interpreta detrás de los escritorios. Este es el campo donde los trabajadores sociales pueden hacer la diferencia.

En este escenario, el instituto de la adopción también tiene, siguiendo la metáfora de Monterroso, *dinosaurios que siguen allí*. Surgido como un instituto que concebía a los niños como patrimonio familiar, está transitando un camino legal hacia el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, especialmente en lo referido a su identidad de origen. Sin embargo, servicios locales y estrados judiciales han interpretado, en numerosas ocasiones, que familias guardadoras o casas de abrigo que los alojaron deben "desapegarse" de los vínculos con niños en situación de adoptabilidad, definiendo este apego como un problema "sicológico" de los adultos. Abrirse a las múltiples relaciones que un niño o una niña construye durante su paso por estos ámbitos de protección, reconocerlas y darles lugar, despejaría dudas, miedos e inseguridades, tanto de estos referentes afectivos como de los adoptantes. Desde un enfoque patrimonialista, donde el niño o la niña es propiedad de los adultos, las múltiples referencias afectivas pueden ser una amenaza. Desde un enfoque de derechos, las referencias afectivas no compiten entre sí. Pero ese proceso de aceptación y reconocimiento de los vínculos que entablan niños y niñas a lo largo de su vida es responsabilidad del Estado y sus trabajadores. Del mismo modo, la bienvenida a nuevos referentes a través del instituto de adopción forma parte de un trabajo intenso, específico y muy paciente por parte de efectores públicos dispuestos a asumir las relaciones sociales como el campo donde intervenir y mediar.

Estas tensiones que hemos presentado, como tantas otras, recorren la trama de nuestras relaciones sociales. Esta trama define un campo específico de actuación política, social y profesional. Si se acuerda con este enfoque, los trabajadores sociales deberán adquirir destrezas que van mucho más allá de un adecuado manejo de instrumentos técnicos.

Bibliografía

- Agenda Legislativa Nacional de las Organizaciones Sociales (2014): *Una propuesta desde las redes y organizaciones de la infancia*. En: http://www.claudiabernazza.com.ar/html/agenda_leg.htm.
- Bellof, M (1999): "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar". En *Justicia y Derechos del Niño* 1, Unicef-Ministerio de Justicia, Santiago de Chile. En https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf.
- Bernazza, C (2013): *Diez años del Proyecto Nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*. La Plata, EDULP-EPC.
- Bertolotto, A (2014): *Madres descuidadas, ¿por quiénes?* Córdoba, El Ágora.
- Demaría V y J Figueroa (2007): "10903: La ley maldita". En *Topía*, <https://www.topia.com.ar/articulos/10903-la-ley-maldita>.
- Farias Carracedo, C (2014): "Legislación de la República Argentina en materia de infancia: un recorrido histórico". En *Rayuela, Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. En http://ri.conicet.gov.ar/admin/bitstream/11336/14023/1/CONICET_Digital_Nro.17352.pdf.
- Foglia C y M de Paula (2015): *Entrevista a Patricia Jorge: A diez años de la Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños Observatorio del Conurbano Bonaerense*. En <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Entrevista-Patricia-Jorge-1.pdf>.
- Frigerio, G (2003): *Identidad es el otro nombre de la alteridad. La habilitación de la oportunidad*. En <http://latin.sysprop.net/latintraining/punto/biblio/Adol/Identidad.doc>.
- Magistris, G (2012): *El magnetismo de los derechos. Narrativas y tensiones en la institucionalización de los Sistemas de Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires (2005-2011)*. Tesis de maestría UNSAM.
- Matus, C (1987): *Política, planificación y gobierno*. Caracas, ILPES.
- Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo (1987): Acta fundacional. En <http://recetaspolitica.blogspot.com.ar/2018/01/blog-post.html>.
- Morosi, P (2016): *Padre Cajade: el santo de los pibes de la calle*. Buenos Aires, Marea.
- Rosario 3 (2018): "Familias solidarias: Hay un tironeo de niños que no tendría que existir". En www.rosario3.com, 6 de abril de 2018.
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2007): *Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración Pública Provincial*. En <http://www.modernizacion.gba.gov.ar>.

Cuidados comunitarios: Mujeres que trabajan en los márgenes

Carla Zibecchi

Investigadora del
CONICET y del CEIPSU-UNTREF
y docente de la UBA

carlazibecchi@hotmail.com

El presente artículo se centra en los cuidados comunitarios y en algunas de las principales características de las organizaciones y mujeres que los llevan adelante. En primer lugar, el artículo identifica características salientes y recurrentes de las organizaciones comunitarias –algunas de ellas devenidas en jardines comunitarios–,¹ que llevan adelante atención y cuidados. Como se verá más adelante, al igual que otras organizaciones comunitarias, los jardines y organizaciones estudiadas tienen una fuerte inscripción territorial y su surgimiento puede relacionarse con el deterioro de las condiciones materiales de la población, sean impulsados por la acción estatal o por iniciativa de la misma población (Barattini, 2010) y, en particular, por las mujeres del barrio. Así, el artículo revisa algunos factores explicativos que permiten dar cuenta de la emergencia de estas organizaciones, tales como la división sexual del trabajo, las demandas de cuidado de las familias, la falta de infraestructura de cuidado y la incidencia de la política pública en el espacio comunitario. De modo que el espacio comunitario –inscripto en el territorio– adquiere nuevos límites, fronteras y dinámicas particulares en las que participan distintos actores: las mujeres –en calidad de referentes, educadoras, cuidadoras–, el Estado y sus burocracias, las familias, entre otros actores barriales.

En segundo término, el artículo menciona algunos tipos de programas, políticas y normativas que han tenido alguna incidencia más o menos directa en la transferencia de recursos a los jardines comunitarios: asistencia alimentaria, subsidios, capacitación a las educadoras o cuidadoras, con la finalidad de graficar cierto entramado político normativo en el cual se desarrollan las prácticas cotidianas de las mujeres cuidadoras. En este sentido, las organizaciones comunitarias y los jardines proveedores de

cuidado y atención son lugares en los cuales estos programas y políticas se concretan en el nivel local y, además, un espacio para observar las prácticas de mediación de las mujeres que ocupan un lugar central para el enraizamiento de la política en los territorios.

A partir de este aspecto, en tercer lugar, se observará que los jardines no son una organización neutra que obedece a ser una simple respuesta a las demandas sociales o a los programas y normativas que bajan al territorio. Por el contrario, tienen una metodología de trabajo sustentada en las posiciones ideológicas que asumen sus coordinadoras, referentes y principales integrantes (cuidadoras, educadoras), que median entre el Estado y las poblaciones que atienden, entre lo público y lo privado, entre las organizaciones y las familias, cumpliendo funciones importantes y altamente invisibilizadas. El artículo destaca cómo las mujeres cuidan en los márgenes del Estado,² desarrollando una tarea que es altamente invisibilizada. En este espacio comunitario particular se puede observar el gran impulso que ha tenido la subjetividad femenina dispuesta al cuidado, y en esta construcción las relaciones de género desempeñan un lugar central y exclusivo.

Cabe destacar que se presentan en esta investigación algunos de los hallazgos empíricos provenientes de entrevistas en profundidad efectuadas a mujeres cuidadoras y a las coordinadoras de las organizaciones de la sociedad civil realizadas durante los años 2010–2014. La selección de los casos ha sido intencional, se buscó mantener la heterogeneidad de la muestra según el tipo de organización. Se efectuaron entrevistas en villas y barrios periféricos y del sur de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), y en

1. Se utiliza en el término genérico organizaciones comunitarias dedicadas al cuidado y jardines comunitarios para aludir a guarderías, jardines maternos y jardines de infantes comunitarios.

2. Siguiendo a Das y Poole (2008), utilizo el término márgenes como sitios que no son meramente territoriales, son también sitios de prácticas en los que la ley, la norma y la política son redefinidas constantemente a través de otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia o la búsqueda de justicia en la vida diaria.

localidades del conurbano: La Matanza, Quilmes, Lomas de Zamora, José C. Paz. En algunos casos se presentan datos nacionales por ser considerados de importancia, como es el caso de algunos programas sociales y leyes nacionales que tienen impacto territorial.³

Los rasgos distintivos de las organizaciones y los cuidados comunitarios⁴

Las organizaciones comunitarias no se presentan como un grupo homogéneo. Por el contrario, conforman un mapa heterogéneo, con diversos perfiles, adscripciones institucionales e identitarias fuertemente arraigadas al territorio: religiosos, dependientes de organizaciones de la sociedad civil, auto gestionados por mujeres referentes de barrios, dependientes de organizaciones de trabajadores informales, movimientos sociales (de cooperativas, de desocupados, de inquilinos), entre otros. En consecuencia, el fenómeno de la emergencia de este nuevo tipo de organización social comunitaria no puede ser asociado a una gestión de gobierno particular o a un grupo político o religioso específico (Zibecchi, 2013; Ierullo, 2013).

Existen algunas características compartidas por las organizaciones comunitarias: en general presentan un núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción eminentemente local y una orientación a problemas concretos de la comunidad. Otras características particulares se vinculan con las fuentes de financiamiento: dependen en buena medida de recursos que obtienen de fuentes estatales, reciben programas de capacitación, obras de infraestructura, micro-proyectos productivos y otras iniciativas de agencias gubernamentales e instituciones, como la Iglesia Católica o fundaciones (Forni, 2002). A grandes rasgos, puede decirse que los jardines y organizaciones comunitarias responden en gran medida a esta caracterización. No obstante, es necesario entender otras cualidades que hacen que estas organizaciones comunitarias cobren particularidades propias.

El nivel educativo inicial aparece como una suerte de "espejo" en

el cual los jardines intentan parecerse y, a su vez, diferenciarse. De modo que la especificidad de estas organizaciones –que las diferencia de otras, por ejemplo, de los comedores comunitarios– se explica porque el sistema educativo inicial se presenta siempre como modelo a seguir, de allí que se intenten adoptar sus formas y características organizativas. No obstante, se utiliza la metáfora del "espejo" en tanto el ámbito educativo formal constituye un referente del cual diferenciarse, construir un discurso propio y llevar adelante ciertas estrategias de distinción. Como destaca Redondo (2012), los jardines comunitarios, a través de su propia experiencia, construyeron un discurso educativo propio y con diferencias de acuerdo a sus inscripciones institucionales o sociales, sobre todo políticas o religiosas.

Otra característica de los jardines comunitarios radica en su origen: no siempre emergieron como un espacio de cuidado. Por el contrario, sus comienzos muchas veces se remontan a otra finalidad y, ante la demanda creciente de cuidado y el impulso de sus referentes mujeres y cuidadoras, se fueron transformando en jardines comunitarios, de allí que se pueda hablar de una reconfiguración del espacio comunitario. Un caso típico de reconfiguración es la que se ha producido en los comedores comunitarios o centros que brindaban el servicio de "copa de leche". Según Ierullo (2013), las actividades incorporadas que estuvieron orientadas al cuidado infantil tuvieron diversos efectos en las mismas organizaciones: la ampliación de la oferta dirigida hacia niños y niñas con el objetivo de brindar nuevas prestaciones; la posibilidad de extender el tiempo de permanencia de los mismos en la organización; el desplazamiento respecto de la centralidad que adquirió la alimentación en su origen hacia la relevancia que posteriormente adquieren las prácticas de cuidado infantil; la redefinición de la identidad de estas organizaciones sociales dedicadas al cuidado.

Como ya se anticipó, un rasgo distintivo es la casi exclusiva presencia femenina. Si bien el espacio comunitario se encuentra feminizado (Bottaro, 2010), es cierto que en muchas organizaciones los cargos de decisión y conducción se encuentran masculinizados. Por el contrario, en el caso de los jardines comunitarios se observa una presencia –casi exclusiva– de mujeres en diversos cargos, inclusive en los de decisión: referentes, coordinadoras, directoras.⁵ Sobre este tema volveremos a continuación, en la medida que

3. Antecedentes de este trabajo pueden consultarse en Zibecchi (2014 y 2015).

4. Se sigue en este apartado de manera resumida parte de lo desarrollado en Zibecchi (2015).

5. La alta presencia femenina también se observa en el caso de los comedores comunitarios. Según los datos relevados por Ierullo (2013) –en base a registros de los estudios llevados a cabo por los equipos de los proyectos UBACyT S753 y S805 dirigidos por la profesora



la emergencia de jardines no puede comprenderse sin considerar el accionar de muchas mujeres que generaron, impulsaron y sostuvieron estos espacios a través del trabajo de cuidado.

Ahora bien, ¿cómo puede explicarse esta persistente feminización de los espacios comunitarios dedicados al cuidado? La persistencia de la división sexual del trabajo y de estereotipos en torno al cuidado como responsabilidad exclusiva femenina en diversos ámbitos –en el mercado laboral, en la familia, en la política pública asistencial– colabora en la feminización del ámbito comunitario en dos sentidos. Por un lado, históricamente, las mujeres desempeñaron un papel protagónico –casi exclusivo– en las estrategias familiares de sobrevivencia en el nivel comunitario, y este trabajo no remunerado ha sido lo que ha absorbido, en parte, los costos sociales del ajuste y las reformas estructurales. Fueron las mujeres de barrios y asentamientos las que se hicieron cargo del sostenimiento de ollas populares. No contaban, por lo general, con experiencia de militancia política o comunitaria. Se trataba de madres con importantes responsabilidades reproductivas y bajo nivel de instrucción (Forni, 2002). Este alto nivel de feminización de las organizadoras se observa también en ciertas particularidades recursivas: los jardines comunitarios valoran a personas con ciertas características (“mujeres madres”, “mujeres que conocen los problemas del barrio”, “vecinas”, “pacientes”), y las mujeres reúnen estas cualidades y además tienen una fuerte disposición a participar en estas organizaciones porque “les queda cerca”, “ellas son del barrio”, “no gastan en viáticos”, “son conocidas en la zona” (Zibecchi, 2014 y 2015).

Otro rasgo sobresaliente es que esta modalidad de cuidado comunitario surge como respuesta a los déficits de servicios y de infraestructura en la provisión por parte del Estado, y a las demandas de cuidado de las familias. A grandes rasgos, puede afirmarse que existe una limitada cobertura de los establecimientos escolares de doble jornada y la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notoriamente mayor a la pública. Por otra parte, existe déficit de una oferta educativa estatal para niños y niñas más pequeños (en particular de 0 a 4 años), lo cual afecta fuertemente el acceso a servicios de cuidado a las familias más desaventajadas económicamente y genera sobrecarga el trabajo de las mujeres pobres (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). A estas diferencias vinculadas a la posición en la estructura social, en países como la Argentina debe sumarse el peso diferencial que representan los contextos territoriales: según jurisdicciones provinciales, zonas rurales o urbanas, o lugar de residencia en el interior de una ciudad

determinada, precisamente por la segregación y desigual distribución de servicios básicos y servicios de cuidado (Esquivel, 2012).

Como puede observarse, también lo territorial ocupa un lugar central a la hora de explicar esta distribución social del cuidado, al mismo tiempo que impacta de manera sustantiva en las formas en que las familias participan en las relaciones de cuidado. Las demandas de cuidado por parte de estas familias de menores recursos y segregadas a ciertos territorios constituyen un factor determinante para el desarrollo de los jardines comunitarios. En estos contextos, se puede observar cómo las mujeres referentes y cuidadoras a través de sus prácticas cotidianas dan forma a la distribución social del cuidado, tema que será retomado más adelante.

Los cuidados comunitarios y el entramado político institucional

Con el correr de los años, muchos jardines y organizaciones comunitarias han logrado reconocimiento oficial a través de diversos medios. De acuerdo a los testimonios analizados y los casos observados, existieron tres momentos clave de los últimos años que permitieron este proceso de mayor reconocimiento y nivel de institucionalidad: el primero fue en 2005 cuando se sanciona la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que dio un nuevo marco a estas organizaciones;⁶ el segundo fue en 2006 cuando se aprueba la Ley de Educación Nacional que reconoce que el sistema educativo se encuentra integrado tanto por servicios de gestión estatal y privada, como de gestión cooperativa y social; el tercero se produce a partir del año 2009 con la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Tal iniciativa política dio un nuevo impulso para que las diversas organizaciones pudieran tramitar la Clave Única de Establecimientos (CUE)⁷ para poder acreditar que los niños

que allí asisten cumplen con la condicionalidad educativa que exige la AUH.

Por otra parte, existe una gran cantidad de programas sociales que también han incidido en el surgimiento de nuevos espacios de cuidado. A continuación, se mencionan algunos tipos de programas que han tenido alguna incidencia más o menos directa en la transferencia de recursos a los jardines comunitarios, exigiendo la participación en el espacio comunitario a las mujeres bajo la modalidad de contraprestación, o transfiriendo asistencia alimentaria, subsidios y capacitación a las educadoras o cuidadoras.⁸ Otro grupo de programas están destinados a todas las organizaciones sociales y tienen como objetivo asesorarlas en los aspectos legales y de gestión.

Los programas de empleo transitorio tuvieron la particularidad de brindar una ayuda remunerativa mensual a cambio de que las personas desocupadas realizaran actividades en la comunidad. Por ejemplo, el programa Servicios Comunitarios (I, II y III), implementado a mediados de la década del 90, buscaba brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados, a través de la realización de proyectos que proporcionaran servicios de utilidad pública y social de la comunidad. Debían aprobarse proyectos con un cupo mínimo del 90% de mujeres, preferentemente jefas de hogar, a través de iniciativas de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. La contraprestación consistía precisamente en la realización de actividades en la comunidad: atención y apoyo a organizaciones comunitarias de diverso tipo (guarderías, comedores), huertas, campañas de difusión y prevención, etcétera.

A partir del año 2002, comienzan a implementarse los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) cuyo caso más emblemático ha sido el Plan Jefes y Jefas de Hogar que tuvo un componente de actividades comunitarias –al igual que los programas de empleo transitorio que lo precedieron– y, si bien no tuvo un cupo para mujeres, entre sus filas de "beneficiarios" reunió a un alto porcentaje de mujeres. Ciertos programas sociales, programas de empleo transitorio y PTC han reproducido la lógica de segregación genérica, al adjudicar condicionalidades y contrapres-

6. A partir de las directrices de la Ley 26.061 se comienza a implementar una serie de programas, entre los cuales se destacan el Plan Nacional para Primera Infancia "Creciendo Juntos" y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años".

7. El CUE es un número que identifica a cada una de las escuelas de la Argentina. Algunos jardines comunitarios ya lo han logrado y los niños que allí asisten pueden acreditar la asistencia escolar de la misma forma que si asistieran a un jardín público de gestión estatal. No obstante, no todas las organizaciones lo han logrado, por lo que esta acreditación es un motivo de lucha.

8. De hecho, debido a la gran cantidad de líneas de trabajo en el marco de los programas de nivel nacional, provincial o local, resulta imposible establecer con claridad estos programas. En varias entrevistas las coordinadoras de los jardines denominan de la misma manera a los programas, o bien dicen "de Nación recibimos X cantidad de dinero, de provincia X y el municipio nos ayuda con X", sin identificar claramente el nombre del programa, pero sí la transferencia y la órbita de dónde proviene.

taciones específicas para las mujeres que los circunscriben a actividades reproductivas y vinculadas al cuidado.⁹ Así, muchas mujeres llegaron a las organizaciones a través de un PTC y es aquí donde radica la relevancia de considerar cómo estos programas y otros dispositivos –por caso, la AUH– estructuran relaciones de género. Como destaca Ann Orloff (1999), los supuestos ideológicos y culturales institucionalizados en los programas estatales configuran las relaciones de género.

Otro programa que forma parte del entramado político institucional en el cual se desarrolla la labor cotidiana de cuidados –en el nivel provincial– es Unidad de Desarrollo Infantil (UDI) dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires: si bien los principales destinatarios son los comedores comunitarios, también se encuentran incluidos los jardines comunitarios, donde el programa asiste a niños y niñas de 0 a 5 años, ofreciendo servicios de desayuno, almuerzo y merienda. Al mismo tiempo, se realizan tareas de estimulación a través de actividades lúdicas, de recreación, deportivas, culturales y otras, a cargo de “mamás cuidadoras” capacitadas o docentes. Por su parte, en algunos ámbitos locales –como es el caso de CABA– se encuentran los Centros de Primera Infancia creados en 2009 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad. A través de esta medida, se asocian a recursos estatales establecimientos antes gestionados por organizaciones comunitarias (Ministerio Tutelar, 2011; Faur, 2014).

Finalmente, los programas alimentarios también forman parte de este entramado político institucional en el cual se desarrolla el accionar de las mujeres y han incidido en la reconfiguración de viejos comedores como espacios que proveen prestaciones de cuidado más integral. Muchos de ellos se han implementado a partir del año 2002, cuando se crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre Más Urgente” que –entre sus líneas de acción– se propone efectuar un abordaje comunitario que impulsa el desarrollo de organizaciones que brindan servicios alimentarios. En este sentido, es destacable que los servicios alimentarios (desayunos, almuerzos, meriendas y refuerzos alimentarios) ocupan un lugar central

en los jardines comunitarios, aún en los casos de niños y niñas que asisten a jornada simple (Pautassi y Zibecchi, 2010; Fundación C&A, 2008), y gran parte de la labor cotidiana de las mujeres cuidadoras se basa en gestionar, preparar y distribuir alimentos en diversos formatos (viandas o servicios de comedor, entre otros).

Ahora bien, otro elemento central vinculado a la intervención estatal en estos espacios comunitarios se vincula con la normativa vigente. El entramado normativo en el que se desarrollan los jardines comunitarios reviste de complejidad por el entrecruzamiento que se produce entre la normativa vigente en las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y local), la normativa referida a organizaciones de la sociedad civil en general y a los jardines en particular, y las leyes marco de educación, incluyendo las cuestiones relativas a las personas a cargo de los niños en estos espacios, los derechos de los niños (a la educación, a la integridad, etcétera) y el derecho de la comunidad a asociarse (Fundación C&A, 2008).¹⁰

La problemática de la regulación se complejiza si se considera la situación legal de las personas a cargo del cuidado, que también es diversa: en algunos casos son docentes, a veces son educadoras –en tanto han recibido algún tipo de capacitación y formación–, o bien son mujeres de la comunidad. Si bien con el correr de los años muchas se han capacitado –y tienen altas expectativas de capacitación–,¹¹ lo cierto es que en sus comienzos la mayoría eran mujeres de la comunidad sin estudios y formación.

9. En líneas generales, puede destacarse cómo las políticas focalizadas implementadas a partir de los años noventa han dado un nuevo sentido a la participación de las mujeres en el territorio, ubicándolas también como actrices de lo local: mediadoras de programas sociales que debían implementarse en el barrio, militantes sociales, receptoras que debían cumplir con las condicionalidades y contraprestaciones impuestas (Zibecchi, 2013).

10. Todas las actividades sociocomunitarias organizadas por la sociedad civil se encuadran en el Código Civil, que establece la forma de “asociación civil sin fines de lucro” como la definición legal adecuada para este tipo de organizaciones de la sociedad civil devenidas en jardines comunitarios. La progresiva inclusión de actividades de cuidado y educativas –la reconfiguración de estos espacios– trazan ciertas complejidades al terreno normativo en el cual deben desenvolverse, debido a que durante años estuvo ausente una norma que regulara la creación y funcionamiento de estos espacios. No obstante, en los últimos años esta situación se ha visto modificada por diversos factores, entre los cuales se encuentra la extensión de la obligatoriedad hasta los 4 años y la universalización de toda la educación inicial que proponen las leyes de educación, entre otras iniciativas.

11. Como no es objeto de análisis en este artículo, no se desarrolla las trayectorias de las mujeres cuidadoras. No obstante, vale señalar que las entrevistadas implementaron estrategias de inserción y de valorización de su trabajo como cuidadoras, al mismo tiempo que tienen altos niveles de expectativas de profesionalización (Zibecchi, 2014).



El trabajo invisible de las mujeres, la mediación permanente

Gran parte de las políticas, programas y normativas antes señalados han sido los principales generadores de recursos materiales y simbólicos –dinero, becas, alimentos, capacitaciones, certificaciones– para las organizaciones que proveen de cuidados comunitarios, imprimiendo, al mismo tiempo, dinámicas particulares a las prácticas cotidianas de las mujeres que allí trabajan. Al complejo entramado político institucional se suma el que se construye diariamente –también a través de una labor intensa por parte de las mujeres– en los territorios, que le da otra particularidad a este tipo de organizaciones: la forma de trabajo asociada o en red. **Más allá** de que algunas organizaciones conformen una red exclusiva de jardines comunitarios, en la mayoría de los casos se vinculan con otras instituciones del territorio en el cual se encuentran insertos. En particular se relacionan con los centros de salud y sus profesionales, y con las escuelas primarias –principalmente, de gestión estatal– a las que asisten niños y niñas una vez que egresan del jardín.

Ahora bien, ¿cómo se articulan estas acciones estatales y programas sociales con el trabajo cotidiano de cuidado en el nivel local? ¿Cómo se llevan adelante estas lógicas de trabajo articuladas con otras instituciones del territorio? Ciertamente, se presentan tantas situaciones como casos explorados. Las organizaciones comunitarias presentan apoyo de distintos programas sociales, al tiempo que dan cuenta de distintas dinámicas de relaciones con los gobiernos municipales, provinciales y nacionales. Sin embargo, una particularidad que se presenta de manera recurrente es el trabajo de mediación permanente que realizan las referentes y cuidadoras de los espacios comunitarios y que forma parte de los cuidados comunitarios que proveen: es una dimensión constitutiva de los mismos. Esta forma de trabajo asociativa varía según la jurisdicción: mientras que en la CABA los jardines comunitarios interactúan de manera más radial, en la medida en que lo hacen en el marco de algún programa o bien funcionan en la órbita de algún organismo público (el caso más extremo sería el de los jardines convertidos en CPI),¹² en el Conurbano suelen estar más integrados a redes y formas de trabajo asociativo. En cualquiera de los casos,

el trabajo de articulación de las mujeres coordinadoras es central: "La red la establecemos bastante nosotros. Si bien el gobierno nos da herramientas sobre violencia familiar, violencia de género, o cómo funciona una defensoría... Nos acercan esa información y hay capacitaciones a lo largo del año, o reuniones informativas. También es verdad que cada CPI arma sus redes en función del territorio, tomando algunas instituciones públicas que brindan determinados servicios y son del barrio. (...) Nos reunimos una vez por mes, intercambiamos propuestas, o en qué anda cada uno, sobre todo para conocernos, o podemos darnos una mano si uno tiene que hacer alguna derivación o alguna consulta" (coordinadora de un jardín comunitario devenido en CPI).

Las mujeres median entre la política social –sus burocracias– y las poblaciones –familias que demandan cuidados y los propios niños– a través de **diversos mecanismos**. Más particularmente, las referentes y coordinadoras de las organizaciones median permanentemente entre el Estado y sus burocracias (escolares, sanitarias, asistenciales) y las poblaciones más necesitadas a través de la negociación permanente, con reglas formales e informales, para acceder a diversos recursos o servicios, pero sobre todo a derechos. Como destaca Ana Laura Rodríguez Gustá (2013), algunas corrientes dentro de las teorías feministas del Estado han examinado las interacciones entre actores públicos y poblaciones destinatarias de los programas sociales. Uno de los principales hallazgos de este conjunto de investigaciones es que las burocracias emplean símbolos culturales para relacionarse con la población que recibe ayuda social –de modo explícito e implícito–, construyendo imágenes en torno a quiénes son los merecedores de asistencia, y en esta construcción las relaciones de género son centrales para establecer criterios de merecimiento.¹³ Aquí radica una labor intensa relacional de las mujeres de las organizaciones con las burocracias del Estado, en particular con los "burócratas de la calle".¹⁴

12. A similares apreciaciones ya llegaba el trabajo publicado por la Fundación C&A en el año 2008. Dicha tendencia se vio intensificada posteriormente con la implementación en el año 2009 de los CPI de CABA.

13. Según la autora, "ello ocurre, primordialmente, porque las burocracias responsables por las intervenciones sociales no son meras poleas de transmisión de construcciones culturales sino que tienen interpretaciones respecto del trabajo remunerado, del papel normativamente asignado a mujeres y hombres y del valor de la reproducción social (actividades de cuidado y domésticas). Desde este ángulo, las creencias y las representaciones de los funcionarios públicos (definidos en un sentido amplio) influyen en las orientaciones de las políticas al incidir en las acciones micro que hacen a la implementación (Goodwin, 1997)" (Rodríguez Gustá, 2014: 561).

14. En el sentido en que los ha definido Lipsky (1980), los burócratas de calle (maestros, poli-

Si bien esto puede observarse a través de los diversos programas y dispositivos estatales –programas alimentarios o becas estudiantiles– a continuación se describen dos situaciones en las cuales las mujeres son permanentemente mediadoras: en el acceso al sistema educativo (nivel inicial estatal) y al sistema sanitario.

En efecto, dependiendo de los casos y del nivel de cobertura que tengan (salitas o grados según grupo etario), algunos niños deberán asistir al preescolar o a primer grado. En este contexto, se torna imprescindible el vínculo establecido por las mujeres –generalmente, referentes o coordinadoras de las organizaciones comunitarias– con los jardines de infantes estatales. Dado el escaso nivel de institucionalización bajo la cual muchas de las organizaciones efectúan tareas educativas y de cuidado, frecuentemente no tienen medios para extender certificados y credenciales que den cuenta efectivamente de los años de asistencia, los saberes y los aprendizajes de los niños. De allí radica, entonces, la importancia de ciertos actores –como el caso de las referentes y coordinadoras de las organizaciones– que puedan recomendar, reservar vacantes y establecer relaciones con otras instituciones del Estado en el nivel local.¹⁵ En este contexto, entonces, una recomendación, un buen contacto a través de una maestra, que una organización o jardín tenga “buena fama”, un llamado por teléfono para reservar una vacante, se tornan medios centrales y estratégicos para que niños y niñas puedan acceder a instituciones estatales: por ejemplo, al preescolar, en un contexto de escasa oferta pública (Pautassi y Zibecchi, 2010; Zibecchi, 2015).

En relación con el sector Salud, las mujeres cuidadoras establecen relaciones con salas de primeros auxilios, centros de salud comunitarios u hospitales del barrio en situaciones y bajo formas bien precisas: a) cuando un niño o niña se lastima o se descompone, asisten inmediatamente o llaman a la ambulancia; b) campañas de vacunación y prevención, a partir de las cuales muchas veces los profesionales de los centros de salud se acercan a las organizaciones y jardines; c) contactos con profesionales (asistentes

sociales, pediatras o psicólogos) de las unidades sanitarias para resolver controles médicos cotidianos –en especial, de peso y de alimentación– y problemáticas específicas (por ejemplo, niños que han sufrido violencia o maltrato físico); d) de modo frecuente son cuidadoras o educadoras las que solicitan certificados de salud o de vacunación y envían a los padres a la sala para tener la documentación al día, y del mismo modo lo hacen si detectan niños enfermos; e) se observa que cuando se efectuaron capacitaciones, éstas fueron originadas por la propia iniciativa de las mujeres referentes y cuidadoras de los organizaciones que tienen acceso a la información y a contactos personales con especialistas y profesionales que efectúan ciclos de charlas y capacitaciones. Cualquiera sea el caso, el trabajo de acompañamiento, atención, búsqueda de turnos o controles de vacunación, lo realizan ellas: “Nosotros tenemos la salita a cuatro cuadras, entonces, con la autorización de los padres, los llevábamos a un control médico. El pediatra nos esperaba, y cuando terminaba de atender a todos sus pacientes nos atendía a todos los nenes. Íbamos con el carnet de vacunación con la autorización del padre y los vacunábamos, les hacíamos un control y, bueno, de ahí nos derivaba si necesitaban hierro, o algún estudio, aunque ya de eso se encargaban los padres. Después de hacer esto muchos años, de llevarlos y traerlos, un día nos llama el pediatra y nos dice: ‘no vengán, que vamos a ir nosotros’. Así que vinieron el pediatra y las enfermeras y les hicieron un control a todos los nenes” (coordinadora de un jardín comunitario). “Tenemos una pediatra que es hija de una chica de la cooperativa, que también viene a hacer los controles, aunque no siempre. Pero una vez por mes viene y mira la vacunación, que esté todo en orden... Viene porque la mamá trabajó mucho tiempo con nosotros, y ahora está trabajando en fábrica. Conoce la labor nuestra, entonces viene por el amor que nos tiene” (coordinadora de un jardín comunitario que depende de una cooperativa de trabajo).

Los saberes prácticos de las mujeres pobres sobre cuestiones administrativas, su inversión de tiempo y su trabajo de cuidado son claves para entender cómo se concreta la política social en el nivel local. Se trata de actividades cotidianas, subrepticias, silenciosas, pero constantes (Schijman y Laé, 2010). La lista es amplia y depende del caso analizado. No obstante, y asumiendo el riesgo de señalar algunas cuestiones recurrentes, se puede destacar que las mujeres realizan las siguientes prácticas que conllevan saberes específicos: organizando y dictando talleres de prevención y de cuidado a las familias; realizando llamados por teléfono para conseguir vacantes y turnos (para vacunas, o para el ingreso en el sistema escolar);

cías, jueces, trabajadores sociales) ocupan un lugar decisivo en la re-hechura de las políticas públicas y en la definición de la experiencia de gobierno.

15. Impulsadas por los requisitos impuestos por escuelas de la zona, algunas coordinadoras y referentes de organizaciones comunitarias tuvieron que llevar adelante ellas mismas estrategias con vistas a poder extender un certificado o constancia que demuestre, precisamente, que los niños transitaron por esas organizaciones como parte de su formación. Asimismo, similares estrategias fueron implementadas para lograr tener el CUE y que las familias puedan rendir el cumplimiento de las condicionalidades.

acompañando a las familias cuando acceden a las instituciones y realizando recorridos con ellas por esas instituciones; asignando becas, estableciendo vacantes y conformando poblaciones a atender a través de las organizaciones que lideran; realizando denuncias por violencia de género en las comisarías de la mujer; distribuyendo comida (a través de comedores o de viandas); completando formularios, organizando legajos... y la lista continúa. A través de esta intensa tarea aprenden un lenguaje específico, conocen procedimientos administrativos, burocráticos y judiciales, reconocen el valor de los documentos, aprenden a organizar legajos, manejan relaciones cara a cara con profesionales del sector público, y llevan adelante la contabilidad y la administración de los recursos que llegan a la organización y que deben ser distribuidos.

Al mismo tiempo, estas prácticas dan forma a la distribución social del cuidado, derivando y demandando cuidados y atención a las instituciones estatales más cercanas (escuelas o centros de salud), asumiendo como trabajo de cuidado comunitario y colectivo –a través de organizaciones comunitarias y jardines– aquellas actividades que antes las madres realizaban en el espacio familiar de manera solitaria.



Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se destacaron características salientes y recurrentes de los jardines comunitarios, intentando señalar algunos rasgos particulares –que los diferencian de otras organizaciones territoriales–, tales como el hecho de que son ámbitos absolutamente feminizados. Pese a las diferencias que subyacen entre los jardines comunitarios, podemos decir que son organizaciones que difieren de las precedentes por sus nuevas protagonistas (coordinadoras, referentes, cuidadoras, educadoras, maestras jardineras comunitarias), la finalidad (proveer servicios de cuidado) y el modo en que se vinculan con el territorio (trabajo asociativo y colectivo). De modo que las organizaciones que proveen cuidado comunitario son espacios protagonizados y dominados por mujeres.

Las cuidadoras o coordinadoras de las organizaciones recortan en un territorio determinado un campo de actuación que se delimita por una problemática específica (el cuidado que puede proveer la comunidad), una población con la cual trabajan de manera cotidiana (niños, niñas y sus familias) y un territorio que es definido geográficamente y simbólicamente (“ellas son del barrio”, “conocen los problemas de la gente”, “la salita del barrio”, etcétera). A su vez, son portadoras de un conocimiento específico del territorio (vecinos que pueden colaborar, infraestructura sanitaria del territorio, burocracias con las cuales deben lidiar de manera diaria), y articulan con diversas instancias del Estado (escuelas o salitas de primeros auxilios, pero también con otras, por ejemplo, comisarías de la mujer ante casos de violencia).

Ahora bien, las referentes, coordinadoras y cuidadoras de las organizaciones y jardines analizados no forman parte de la estructura del Estado. No son agentes oficiales, tampoco trabajadoras estatales. Sin embargo, aparecen como referentes del espacio público y recrean –a través de sus interacciones– expresiones de lo público y de lo estatal en acciones y escenarios diversos: entre otros, consiguiendo vacantes en escuelas y turnos para atención y vacunación en centros de salud, realizando actividades de promoción en salud en las organizaciones, derivando, atendiendo, o asesorando. En el cumplimiento de estas funciones median continuamente entre la población destinataria de la política social asistencial –mujeres pobres y con hijos, como ellas– y diversos “burócratas de la calle”. Es decir, las mujeres “mediadoras” tienen relación cara a cara con maestros, médicos, trabajadores sociales, burócratas asistenciales, entre otros, y las poblaciones destinatarias, generando nuevas formas de sociabilidad. Son agentes de trámites de problemas sociales y colaboran a la formación local del Estado.

Bibliografía

- Barattini M (2010): "Acción colectiva y organizaciones sociales. Politicidad, matriz territorial y organizaciones sociales: estudios de caso". En *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Bottaro L (2010): "Organizaciones sociales, representaciones del trabajo y universo femenino en el espacio comunitario". En *Reconfiguraciones del mundo popular*, obra citada.
- Das V y D Poole (2008): "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, 27.
- Esquivel V (2012): "Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la 'organización social del cuidado' en América Latina". En *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo, ONU-Mujeres.
- Forni P (2002): "Las Redes Inter-Organizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las Organizaciones Comunitarias de los Pobres y Excluidos. Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires". En *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Quilmes.
- Fundación C & A (2008): *Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios*. Programa Educación Inicial, Buenos Aires.
- Goodwin J (1997): *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. University of Chicago Press.
- Ierullo M (2013): "Desafíos de las familias y organizaciones comunitarias de los barrios marginalizados en relación al cuidado infantil". En *X Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Lipsky M (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage.
- Ministerio Público Tutelar (2011): *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires*. Documento de trabajo de la Asesoría General Tutelar, 12, Buenos Aires.
- Orloff AS (199): "Motherhood, Work and Welfare in the United States, Britain, Canada and Australia". En *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press.
- Pautassi L y C Zibecchi (2010): "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". En *Serie Políticas Sociales*, 159, Santiago de Chile, CEPAL.
- Redondo P (2012): "Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina". En *Propuesta Educativa*, 37, FLACSO.
- Rodríguez Enríquez C y L Pautassi (2014): *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires, ADC-CIEP, ELA.
- Rodríguez Gustá AL (2014): "Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina". En *Revista Trabajo y Sociedad*, 22, Santiago del Estero.
- Schijman E y JF Laé (2011): "Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible". En *Trabajo y Sociedad*, 16, Santiago del Estero.
- Zibecchi C (2013): *Trayectorias Asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Zibecchi C (2014): "Cuidadoras del ámbito comunitario: entre las expectativas de profesionalización y el 'altruismo'". En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50, Quito, Ecuador.
- Zibecchi C (2015): "Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado". En *Documentos de Trabajo Políticas Públicas y Derecho al Cuidado*, 3, ELA, CIEPP y ADC, Buenos Aires.

Complejidades del cuidar: Indagaciones desde un contexto de segregación urbana

Lía Carla De Ieso

Docente de la
Universidad Nacional de La
Matanza

liadeieso@gmail.com

En este artículo presentamos algunos de los hallazgos de la investigación doctoral de la autora,¹ la cual consiste en una etnografía sobre el cuidar (a otros u otras) en el contexto de entramados familiares residentes en un núcleo urbano segregado del Gran Buenos Aires. Recuperando las voces de los sujetos con los que trabajamos, nos proponemos contribuir a ampliar la comprensión en torno a las prácticas y sentidos que alberga la noción de cuidar.

Los términos cuidar y cuidados se han configurado en las últimas décadas como una categoría teórica relevante para analizar y visibilizar procesos sociales contemporáneos, especialmente vinculados con la protección y el bienestar de las sociedades y los sujetos. Nutridos debates teóricos, iniciados en los países anglosajones e incorporados en América Latina, están contribuyendo a poner en escena la categoría 'cuidados' como dimensión nodal del bienestar humano, cuestionando su connotación de atributo y tarea natural del rol femenino dentro de las familias. En esta línea, diversas investigaciones trabajan intensamente en revalorizar dicha actividad, mostrando su importancia en el desarrollo económico, social y ético de las sociedades, discutiendo e impulsando su inclusión en las políticas públicas.

Asimismo, importantes aportes se orientan a reconocer ciertas características particulares de las tareas de cuidado y a discutir la asunción de las responsabilidades sobre las mismas por diversos actores, tanto a nivel micro, meso o macrosocial, mostrando las desigualdades que atraviesan dichos procesos. En este sentido, son sumamente valiosos todos los esfuerzos teóricos para rescatar, observar y pensar el valor del cuidar,

en tanto mantenimiento cotidiano, estratégico y central en la vida de las personas, con la necesidad de que sea considerado en sus diversas dimensiones, características y formas en que es desarrollado, valorado y distribuido en nuestras sociedades. Esta tarea supone un potente paso en el intento de reversión de desigualdades sociales, económicas y culturales, y en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

A partir de nuestra mencionada labor investigativa consideramos que, junto con estos esfuerzos, es necesario producir conocimientos situados que den cuenta de las formas y comprensiones locales en torno al cuidar en contextos específicos, especialmente cuando se trata de áreas con fuerte impronta de segregación, que no han sido los contextos en los cuales surgieron las discusiones y conceptos de referencia en el tema. En la pesquisa que desarrollamos propusimos una manera de indagar, deconstruir y develar las prácticas, sentidos y relaciones específicas que el cuidar adquiere en contextos particulares.² Conocimiento que consideramos imprescindible para que el diseño de políticas e intervenciones sociales pueda adquirir sentido y eficacia en esas áreas.

El trabajo de investigación se centró en indagar cómo se organizan cotidianamente para cuidar de sus integrantes los entramados familiares de un núcleo urbano segregado del Gran Buenos Aires, proponiéndonos describir y analizar prácticas del cuidar al otro y los entramados de relaciones en que las mismas se desarrollan en la vida cotidiana de dichas familias. Los diversos ejes desarrollados permitieron observar no sólo a quiénes "cuidan" y son "cuidados", sino también los aspectos que dan forma y

1. El doctorado fue realizado en la Universidad de Buenos Aires en el marco de becas otorgadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, siendo lugar de trabajo el Centro Argentino de Etnología Americana. La tesis fue dirigida por la doctora Claudia Krmpotic y codirigida por la doctora Anatilde Idoyaga Molina.

2. En una publicación anterior (De Ieso, 2015) nos centramos en exponer detalladamente el movimiento teórico y metodológico que realizamos en dicha investigación, el cual consistió en trasladarnos desde considerar los cuidados como construcciones teóricas, para pasar a tomar el cuidar en el contexto familiar como categoría émica o nativa, propia del uso de los actores sociales en su vida cotidiana en el territorio específico en el cual nos insertamos.

sentido a las mismas prácticas que se conciben como "cuidar", mostrando un modo de producción de estrategias y relaciones orientadas al sostenimiento de la vida cotidiana de los sujetos en esos territorios.

La opción por este problema se definió como resultado de avances del trabajo de campo y de la revisión de los diversos desarrollos teóricos sobre el tema, que fueron precisando las acciones y objetivos desde los cuales explorar y la estrategia metodológica a emplear. En este proceso, fue emergiendo la necesidad y el interés por comprender el "cuidar",³ insertándonos en las configuraciones socio-culturales que esas prácticas y sentidos adquieren en un territorio específico. En este sentido, este trabajo dialoga con la cuestión de la segregación urbana y los procesos que la misma implica, dando cuenta de territorios que por determinaciones históricas y sociales quedan asociados y segregados dentro de las macro-unidades urbanas, presentando aislamiento social, deterioro urbanístico extremo, estigma y condiciones de vida que los definen en la marginalidad, por lo cual pueden ser caracterizados como Núcleos Urbanos Segregados (Bialakowsky y otros, 2005).

En este escrito, luego de hacer algunas referencias a la metodología y contexto de estudio, nos proponemos exponer analíticamente cómo construimos y abordamos la que denominamos configuración de prácticas de cuidar, como un modo de poder reunir, ordenar y relacionar prácticas, sentidos y relaciones en las que se manifiesta y cobra vida el "cuidar" desde las vivencias y palabras de los actores. Si bien la presentación será sintética, esperamos que permita comprender la esencia del esfuerzo de comprensión desarrollado y sus posibilidades y usos, sobre los cuales retomamos en la conclusión de este trabajo.

¿Qué ves cuando me ves?

Las preguntas sobre qué y cómo miramos son aquellas que guían los abordajes metodológicos, sacando de la obiedad nuestro modo de observar, registrar y comprender. La estrategia metodológica utilizada en la mencionada investigación fue la etnografía. La opción por valernos de

los desarrollos teóricos, sustentos epistemológicos y herramientas metodológicas de la misma se debió a que encontramos que nos brindaba posibilidades de aproximarnos a la lógica cotidiana de los sujetos, es decir, al modo en que ellos piensan, sienten y perciben, de importancia central en la búsqueda de indagar en la dinámica cotidiana de los entramados familiares en relación con tareas reconocidas como de "cuidar" al otro u otra y sus nociones y sentidos, y registrar relaciones en las que las mismas se desarrollaban en dichos espacios.

Realicé entrevistas abiertas, extensas y recurrentes, y observación participante. La investigación fue desarrollada en un núcleo urbano segregado ubicado en la zona oeste del Gran Buenos Aires. La unidad de análisis la conformaron entramados familiares de dicho territorio, siendo la unidad de observación personas que se encontraban en viviendas del mismo, principalmente integrantes del hogar –convivientes y compartiendo manutención–, pero también aquellas que estaban, por diversos motivos, en la vivienda a la que me acercaba, presentándose la formación de grupos naturales (Coreil, 1995), propios de las dinámicas cotidianas de la población y de potencial cognoscitivo para nuestro trabajo. Consideramos como entramado familiar al recorte de la red de pertenencias relacionales definidas así por los mismos sujetos, conformado una red de 'parientes entre sí', sea por relaciones de consanguinidad, afinidad u otras, como personas consideradas como tal por la fuerte proximidad e identificación. La selección de trabajar exclusivamente con los entramados familiares se debió, en parte, a la necesidad de hacer un recorte dada la complejidad del abordaje propuesto. Decisión que, a su vez, fue motivada debido a que en el campo la noción local de "cuidar" apareció centralmente relacionada con vínculos personales y próximos socio-afectivamente, lo que podríamos llamar de 'otros concretos' en términos de Benhabib (1992).

Optamos por observar las prácticas del cuidar y el entramado de relaciones en siete viviendas. Las entrevistas fueron realizadas principalmente con jóvenes y adultos –hombres y mujeres– que se encontraban en la vivienda, abarcando una franja etaria de 18 a 64 años. A su vez, se registraron las acciones y conversaciones con niños, niñas y adolescentes. Fueron entrevistadas treinta personas. Así, el material recabado representó tanto diversidad de género como de generación.

Muchos de los entrevistados con los que me contacté llamaban al lugar en el que viven como "villa" o "barrio". A lo largo de la investigación empleamos la noción de núcleo urbano segregado como categoría teórica

3. A lo largo del texto empleamos las expresiones en comillas para dar cuenta de su uso como categoría local, es decir propia del lenguaje y comprensión de los actores en su vida cotidiana.

que ayuda a reflexionar sobre los procesos que caracterizan al lugar, mientras que "villa" fue utilizada principalmente como categoría propia de los actores que sintetiza las vivencias y construcciones sociales en el territorio, denominación usada tanto por los mismos pobladores como por personas externas a ese espacio. La categoría local de "barrio" también es utilizada por los habitantes y se aproxima a entenderlo como un espacio de prácticas sociales y simbólicas, donde el mismo adquiere relevancia como un terri-



torio significativo donde hombres y mujeres ejercen la función de habitar. Asimismo, hay una peculiaridad barrial marcada por el reconocimiento de lo propio, por el despliegue de relaciones y vínculos cercanos, identificables por pequeñas historias individuales y por vivencias compartidas colectivamente (Ameigeiras, 2002). Coincidimos con los aportes de Cravino (2009) en que el mote de "villa" da cuenta de una heterogeneidad entre los llamados en ocasiones barrios populares, reflejando una jerarquía de las formas urbanas de la ciudad, siendo la "villa" la más devaluada en términos de status, principalmente por enfatizarse los procesos de estigmatización.

El territorio en el que nos insertamos se caracteriza por no tratarse de barrios amanzanados ni integrados con la ciudad formal, sino organizados a partir de pasillos por los cuales generalmente no pueden pasar vehículos. Esta disposición espacial se distingue, entre otros elementos, por la proximidad de las viviendas y los pasillos como espacios compartidos.

Una de las primeras viviendas a la que me acerqué cuando comencé el proceso de investigación fue la casa de Nelly y Lalo y sus hijos e hijas. Estaba ubicada en el sector conocido como el "fondo", en un área próxima a las vías del tren. Es considerada la parte más "peligrosa" del barrio. Durante el trabajo de campo escuché múltiples referencias a que tuviera cuidado al ir para ese lugar. De las diversas entrevistas y conversaciones observé que "adelante", "medio" y "fondo" son las tres distinciones principales en las que se divide el territorio para sus habitantes, cada una con sus características, y también con enfrentamientos. Lalo mencionaba: "Acá tendría que venir un terremoto para ser más unido, tanto el fondo, el medio, adelante, como siempre pasó". La separación entre estos tres espacios físicos y simbólicos aparece vinculado con el enfrentamiento entre "bandas", grupos de niños, adolescentes y jóvenes, de diez a veinte años aproximadamente, especialmente varones, que, como Susana explicaba, "se hacen dueños de su territorio". Este es uno de los motivos de los frecuentes tiroteos que atraviesan la vida cotidiana en el "barrio". Los enfrentamientos armados también suceden entre policías y algunos habitantes, cuando son perseguidos por algún acto cometido, y también entre "bandas" de diferentes barrios. En estas "bandas" y territorios diferenciales se articulan cuestiones de liderazgo político y control de recursos, venta y consumo drogas, organización en torno a la delincuencia, búsqueda de respeto y poder en y sobre el territorio, y también cuestiones personales y vinculares entre los integrantes de los diferentes grupos enfrentados y dentro de cada uno. Desde el exterior consideran la zona de riesgo, recibiendo las denominaciones de "Triángulo

de las Bermudas", "zona roja" o "una de las zonas más peligrosas del municipio", tanto por profesionales que se desempeñan en diversos espacios públicos y otras organizaciones, como por los medios de comunicación que difunden este tipo de episodios.

Un día, cuando estaba con Lalo en su casa, conversando y haciéndole algunas preguntas en torno a cómo hacían en su familia para cuidarse, él dijo una frase que me impactó: "Acá, en cuanto se te soltó la soga, tus hijos van a ser delincuentes". Esta expresión, y la consecuente explicación y comentarios que siguieron, marcaron el inicio del rumbo que iría a tomar la exploración que llevé adelante. A partir de este tipo de relatos comencé a prestar atención y a escuchar varios comentarios que daban cuenta de prácticas singulares vinculadas con los fenómenos que atraviesan la vida cotidiana en ese territorio y que definen el tipo de práctica y los sentidos dados al cuidar.

Acompañando esta inquietud, el abordaje etnográfico se presentó como estrategia para abordar la complejidad y cuestionar prejuicios etnocéntricos. En este sentido, intentamos contribuir a 'desenmascarar' el cuidar, mostrándolo en el conjunto de fenómenos en los que se desarrolla y cobra sentido. En este sentido, nos interesa rescatar el valor de esa metodología, tanto en la práctica investigativa como también para la intervención social, en tanto define un modo peculiar de mirar –al "otro" y a uno mismo– de gran valor para captar las complejidades y ahondar en los sentidos de los fenómenos.

La reflexividad actuó como eje fundamental del planteo etnográfico, centrado en la relación que se establece entre sujetos interactuando y participando. La reflexividad permite el desarrollo de un planteo de investigación que coloca la relación entre los sujetos, su capacidad de interactuar y comunicarse en condición *sine qua non* desde la que construir el conocimiento social, siendo el investigador en sí mismo una insustituible herramienta de recolección de datos (Robson, 2002; Hammersley y Atkinson, 1994). El carácter cotidiano, naturalizado, familiarizado e invisibilizado del cuidar requiere grandes esfuerzos de reflexividad. En este sentido, compartimos la experiencia señalada por algunos investigadores (Fonseca, 1999; Sarti, 2004; Robles y De Ieso, 2012), quienes advierten sobre su aplicación en el campo de los estudios con familias, señalando específicamente los riesgos de naturalización de las familias como de identificación de éstas con las propias experiencias familiares, referencias personales e ideas sobre lo que 'debe ser' la familia, reconociendo las dificultades que esto suscita

para llevar adelante procesos de investigación y de intervención, en tanto requiere un arduo proceso de extrañamiento, desafío que intentamos tener siempre presente a lo largo de la pesquisa.

¿De qué se trata cuidar? Una propuesta de abordaje

A lo largo de la investigación desarrollamos una propuesta teórico-metodológica de abordaje para captar la singularidad y la complejidad de las significaciones, prácticas y relaciones familiares en torno al cuidar en un contexto específico, recuperando la perspectiva de los actores. Empleamos la noción de prácticas del cuidar, destacando el aspecto vincular del cuidar en su uso verbal, y proponemos pensar las mismas en tanto una configuración de prácticas con sentidos, a fin de incluir y visibilizar las relaciones que se tejen entre las diversas prácticas reconocidas como "cuidar".

Análiticamente, el trabajo dio cuenta de esta configuración de las prácticas del cuidar a través de: reconocer las prácticas o acciones asociadas con "cuidar" según los actores; identificar los significados imbricados en las mismas, con sus tensiones; y reconstruir aspectos centrales de las dimensiones temporales y espaciales en las que adquieren formas y sentidos dichas prácticas. Este análisis se complementó con la identificación del entramado de relaciones familiares por las que circulan dichas prácticas. Entramado que, analizado desde la interdependencia, fue comprendido teniendo en cuenta las interrelaciones entre el espacio barrial, las casas y las relaciones familiares. En esta presentación nos centraremos en exponer los tres ejes (acciones, sentidos y espacio-tiempo) que hayamos como nodales para la comprensión situada las prácticas del cuidar. Los detallamos a continuación.

Acciones

La utilización de la noción de acciones intenta hacer referencia al aspecto más concretizado de las prácticas, en tanto esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción 'habituales' de los sujetos (Bourdieu y Wacquant, 2005). A lo largo del texto en ocasiones utilizamos los términos 'prácticas' o 'acciones' de modo indistinto. Realizamos un trabajo minucioso de identificación de 'pequeñas' acciones cotidianas

donde se manifiesta el "cuidar" que hemos detectado en las observaciones y entrevistas. Si bien en la vida cotidiana están estrechamente integradas, las ordenamos y presentamos analíticamente en tres grandes grupos: aquellas vinculadas con la presencia, que involucran con énfasis los afectos; prácticas centradas en bienes materiales que es necesario conseguir, garantizar, construir o mejorar; y prácticas del cuidar que giran en torno a la transmisión de saberes, experiencias, valores y reglas. Esta distinción ha resultado operativa a la que vez que guarda relación con desarrollos de otros estudios que proponen analizar los cuidados en sus diferentes dimensiones, algunos distinguiendo aspectos afectivos, materiales y morales (Martín Palomo, 2008).



A continuación las exponemos, mencionándolas. Si bien en este escrito no desarrollaremos cada una, consideramos que su exposición permitirá aportar un abanico completo de acciones desde sus categorías locales, y los apartados siguientes ampliarán la comprensión de algunas. Dentro del primer grupo, asociadas con la presencia y los afectos, identificamos las siguientes acciones: "Estar ahí", "Estar con", "Estar pendiente", "Estar atento", "Preocuparse", "Conversar", "Estar en momentos especiales", "Acompañar", "Llevar al hospital o al médico", "Acompañar y llevar y traer de la escuela", "Ayudar a hacer la tarea de la escuela", "Mirar a los niños o niñas", "Hacer que estén dentro", "Mandarlos para adentro", "Vigilar", "Dar un lugar en la casa", "Mandar a vivir a otro lugar", "Dejar al cuidado de otra persona", "Dar y demostrar cariño", "Abrazarse", "Saludarse", "Hacer upa", "Buscar al hijo o hija", "Defender".

Entre aquellas prácticas centradas en bienes materiales, emergieron: "Cuidar la casa", "Construir muros", "Agrandar y arreglar la casa", "Trabajar", "Dar dinero para los remedios", "Comprar cosas para la escuela", "Comprar y regalar ropa".

"Hablarle", "Inculcar las cosas que me pasaron", "Dar consejos y advertencias", "Mostrar", "Enseñar con el ejemplo", "Incentivar a que estudien", "Hacer que estudien", "Enseñar", "Poner condiciones para el noviazgo", "Enseñarle a cuidarse" (de un embarazo no deseado), "Poner límites", "Dar permiso" y "Corregir" conformaron el tercer conjunto de acciones centralmente relacionadas con la transmisión de saberes, experiencias, valores y reglas.

Sentidos en tensión

La investigación permitió –al identificar las diversas acciones que componen el abanico de prácticas que dan forma a la categoría local de "cuidar" en el contexto familiar, al observarlas integradas, en estrecha relación con otras estructuras de sentidos y entendiéndolas en tanto configuraciones– identificar algunos núcleos que consideramos de tensión en torno a sus sentidos, los cuales contribuyen a considerar a las prácticas del cuidar como configuraciones complejas. En el trabajo observamos las violencias específicamente desde sus cruces y traslajos con las prácticas del cuidar y notamos que la relación entre ambas presenta entrecruzamientos diversos. Ejemplo de esto son las superposiciones entre las cate-

gorías locales de "cuidar", "proteger" y "defender", las cuales definen una serie de acciones, relaciones y espacios que articulan las comprensiones en torno a las familias, la segregación urbana y el sostenimiento de la vida cotidiana de los sujetos en los territorios. "Defender" a los hijos o hijas, a los hermanos o hermanas, a la madre, a "mi familia", de lo que hagan y digan "otros" que no son parte de "mi familia", aparece como una práctica muy frecuentemente repetida. Esa defensa incluye y justifica "saltar", "meterse en problemas", "pegar", "acogotar" y "matar" si es necesario, por lo tanto está estrechamente vinculado con formas de "cuidar" defensivas. Si bien generalmente las respuestas aparecen vinculadas con "defender" a "mi familia" de los "otros", en algunos casos la práctica de "defender" es realizada por algún integrante ante otros del mismo entramado familiar.

La referencia a acciones violentas, en tanto aquellas que pueden implicar daños a otra persona, que declaran tener como objetivo "cuidar", también aparecen en el conjunto de prácticas vinculadas con "poner límites" y "corregir". En varios discursos aparecieron expresiones que daban cuenta de que "la cuidan mucho" con medios tales como "cagándola a patadas en el culo", o "ser un poco cruel para que entiendan". Así, en algunos relatos surgen expresiones de violencias como formas aceptadas y necesarias para "cuidar". Especialmente algunas mujeres, en relación con sus hijos o hijas, contaron que a veces "no sabes para qué lado correr", "no podés manejarlo", lo cual actuaría como elemento que ameritaría y justificaría "ser un poco cruel", "pegarles" o "echarlos" para poner límites, para "manejarlos", para que "hagan caso" y en última instancia, "cuidarlos".

La acción de "proteger" emergió en algunos relatos vinculada a la idea de "cuidar", presentándose para algunos sujetos como la que mejor describía lo que hacían. Sin embargo, al tiempo que lo presentaban como sinónimos, identificamos diferencias en los sentidos que albergaban ambos términos. Observamos que "proteger" está más vinculado con "defender" de algo o alguien, por lo que marcaría una relación con el exterior, con la intención de resguardar a alguien de un peligro o daño. Mientras que "cuidar" sería más concerniente al desarrollo de la persona por "cuidar" –en toda la amplitud de usos y afinidades que trabajamos– y no hace alusión específicamente a amenazas, daños o violencias. En este sentido, en ocasiones la violencia es entendida y ejercida como modo de interrumpir una cadena de peligros que es percibida como común en el "barrio". Hallazgos similares que dan cuenta de esta estrecha relación entre cuidar y violentar pueden encontrarse en el trabajo de Álvarez y Auyero (2014), quienes presentan el

'enigmático' uso de la fuerza física para prevenir la violencia o protegerse de ella. Así, la violencia es utilizada como modo de prevenir más daño o como forma de establecer límites también con aquellos que –consideran– ponen en riesgo su bienestar y el de sus seres queridos. Esas estrategias, individuales o colectivas, a veces consiguen evitar con éxito las violencias circundantes. Muchas otras veces no lo logran, y en algunas oportunidades incluso desatan más violencia.

Otros aspectos que identificamos en tensión fueron las relaciones entre "trabajar" y "cuidar", y entre los aspectos "materiales" y "afectivos", donde observamos diferencias en las concepciones, atravesadas por las construcciones de género. Si los esfuerzos teóricos y de reflexión han puesto el énfasis en observar las actividades domésticas y de cuidado, revalorizando su carácter de trabajo al señalar el valor social y económico que los mismos generan, el abordaje etnográfico permitió complejizar el asunto desde la perspectiva de los actores. Notamos que en los casos en que fue explicitado el "trabajo" remunerado fuera del hogar como modo de "cuidar", esto era realizado por los hombres, mientras que las mujeres que tenían trabajos remunerados no los reconocían como modos de "cuidar". Asimismo, en algunos relatos las prácticas centradas en los "afectos" y en lo "material" aparecieron en tensión, en algunos discursos destacando la prioridad de unas sobre las otras, y en otros revalorizando la necesidad de lo "material", concepciones también atravesadas por diferencias de género.

Otro aspecto que ameritó diferentes opiniones fue respecto de algunas actividades realizadas por niños o niñas. Observamos que, para algunos adultos, que el niño consiga dinero o bienes para "sobrevivir" es visto positivamente, en tanto una habilidad que desarrolla y es posible que le sirva en el futuro. Entonces, que "trabaje", "pida" o "mangue", que se las "rebusque", sobreviviendo y contribuyendo con el dinero que consigue, en algunos relatos tiene una valoración positiva. A su vez, es una práctica que muchos adultos, padres o madres, han realizado en su niñez, y que algunos destacan desde su propia experiencia, al tiempo que puede entenderse en el marco del valor de obtener ingresos legales en oposición a ingresos ilegales, en el marco de una situación general de bajos ingresos. Lalo lo explicaba así: "El Pedro (su hijo), ese sí que no va a pasar hambre. Él siempre fue así (juntaba latas y metales para venderlos, desde los 8 años aproximadamente). Sé que va a cambiar con el tiempo, yo a los 11 años hasta los 15 salía a manguear. Ahora ves a los pibes que no son capaces de ir a manguear un vaso de leche, por la vergüenza. Pero como yo les digo,

vos la vergüenza la tenés que dejar de lado, mientras que no estés robando, la vergüenza siempre es común en todos lados".

Sin embargo, otros jóvenes y adultos consideran que "trabajar" tendría que ser una actividad reservada para los adultos y, por lo tanto, el trabajo de los niños se opone al "cuidar".

Coordenadas temporales y espaciales

Las dimensiones temporales y espaciales fueron abordadas en este trabajo como coordenadas que atravesaban, organizaban y daban sentidos a las prácticas del cuidar y a la circulación de las mismas en los entramados familiares. Consideramos al tiempo como elemento constitutivo del "cuidar". Una primera observación que atraviesa la relación entre las prácticas del cuidar y la dimensión temporal es que aquéllas se desarrollan en el tiempo presente de la vida cotidiana, estando en íntima relación con lo que se está haciendo, diferenciando el tiempo en el que se "cuida" del tiempo empleado en otras acciones. Este tiempo cotidiano está ritmado, con horarios y momentos que marcan una secuencia y organizan el día.

A su vez, en los relatos aparecieron referencias a tiempos que están relacionados con las edades y etapas vitales de los sujetos, las cuales definen los requerimientos y posibilidades de las personas que dan forma a las prácticas del cuidar. Las referencias a las historias familiares fueron utilizadas para explicar las prácticas del cuidar desarrolladas en el presente, como vemos en la anterior explicación de Lalo. Así, el trazado de líneas temporales que anudan pasado, presente y futuro emergió como un núcleo importante en la explicación de las prácticas, con sus sentidos, valores y motivos.

Desde los espacios, observamos y problematizamos distribuciones de "seguridades" y "peligros" en el territorio. Notamos dos espacios centrales que surgieron íntimamente relacionados con las prácticas del cuidar: "la calle" y "dentro" (de la casa), actuando los muros como vía de separación. Por eso la importancia de construirlos como un modo de "cuidar". La "casa" centralmente es asociada con un espacio de protección y la "calle" con lo "peligroso", todo lo cual se conjuga dentro del mismo territorio, con las características de segregación referidas. En este contexto, "Hacer que estén dentro" o "Mandarlos para adentro" de las casas se configuran como importantes prácticas del cuidar, siendo que "estar dentro" de las viviendas

supone garantía de "seguridad". Dentro de ese espacio, la unidad familiar se presenta como valor y práctica que se orienta a actuar como resguardo y protección. Ante los "peligros" del barrio y la "dificultad para vivir" en el mismo, la "familia" y "estar unidos", principalmente entre los familiares, son reconocidos como valiosos recursos.

Identificamos un conjunto de "peligros de la calle" que aparecían asociados con las formas y sentidos que adquieren las prácticas del cuidar. De las experiencias y relatos de los sujetos, emergieron: tiroteos, enfrentamientos, peleas y muertes en el barrio; situaciones de robos, agresiones verbales, físicas y sexuales, especialmente para las mujeres; temores de que "desaparezcan" o "agarran" a niños o niñas. La delincuencia apareció como una realidad posible en el trayecto vital de los jóvenes, especialmente para los varones. La misma es vista como una posibilidad y por lo tanto es algo que genera en algunos adultos "miedo" de que suceda. En este contexto, "cuidarlos" se orienta a "hacer lo posible para que no vayan para un lado u otro, robos o droga", que no sea "drogadicto o chorro", que no haga "mala gaita", ni que "integre ni sea jefe de una banda". Para las mujeres, la delincuencia está asociada en algunos casos con "mechea", asociado con el robo de mercaderías en comercios. El consumo de drogas o las explicaciones sobre su uso también son reconocidos como temas de los cuales "cuidarse", tanto para varones como para mujeres. El consumo de drogas aparece más aceptado y menos temido que la delincuencia. El objetivo principal es que la persona no se haga daño, no se "arruine" o, en todo caso, que lo haga sin robar o hacer daño a otros. A su vez, los procesos de estigmatización del barrio y las discriminaciones que se reproducen dentro del mismo requieren el desarrollo de prácticas para "cuidar" y "cuidarse" de las violencias y riesgos que esto puede generar, por ejemplo aprendiendo a "defenderse".

Por otro lado, si bien la "casa" aparece en la mayoría de las expresiones como espacio "seguro", en los mismos relatos escuchamos referencias a múltiples violencias que suceden en el espacio doméstico, presentándose de modo paradójico.

Como mencionamos, el valor de 'cuidar de los suyos' aparece como elemento central en ciertas explicaciones sobre a quién se cuida y como factor aglutinador, resaltándose la preeminencia de la pertenencia familiar como elemento protector. En nuestra investigación observamos que, por un lado, la unidad familiar actúa como valor y práctica que provee cuidados ante las múltiples carencias, violencias e inestabilidades ancladas en el

territorio, al tiempo que dicha unidad es también un ideal que en ocasiones sobrecarga a algunos integrantes, genera frustraciones y oculta conflictos, desigualdades y violencias, y contribuye a reforzar la concentración de las responsabilidades sobre los cuidados exclusivamente en el ámbito familiar. Responsabilidades familiares que, como notan algunos autores, suelen ser reforzadas por las alternativas institucionales políticas y terapéuticas y los "saberes expertos", sin considerar los procesos, dinámicas y prácticas macro-estructurales e institucionales (Epele, 2010).

Abriendo el foco sobre los procesos de cuidar o sobre cómo acoger la vulnerabilidad

Permitiéndonos un juego de palabras, cerramos este trabajo preguntándonos: ¿quiénes acogen la vulnerabilidad de los más vulnerables en territorios vulnerados? Creemos que en definitiva nuestra investigación habla de esto, mostrando las múltiples estrategias desarrolladas por los sujetos que sólo pueden ser comprendidas en la complejidad de los fenómenos que atraviesan cada territorio y entramado familiar. En tal sentido, hemos intentado exponer algunos resultados a fin de aportar a la reflexión acerca de categorías cuyo alcance teórico solo puede ser adecuadamente evaluado por referencia a su expresión en las estrategias de vida humana en contextos específicos.

Epele (2012) observa que diversos estudios en Ciencias Sociales y Antropología señalaron los modos en que el cuidado ha sido desvalorizado en las sociedades occidentales por estar asociado a las emociones, la intimidad y a los sectores subordinados: mujeres, pobres, minorías étnicas, etcétera. Sostiene que al cuestionar esta naturalización el cuidado es entendido como un complicado proceso que consume energía, tiempo o recursos financieros, en el cual intervienen saberes, redes sociales, tecnologías, tareas y cuerpos, y que deja lugar a la fragilidad, la incerteza y la incorporación de la experiencia propia y de los otros en su desarrollo.

Estudiar el cuidar en territorios segregados implica indagar cómo acogen, resuelven o respaldan, en fin, qué hacen las familias y los propios sujetos con la vulnerabilidad y la necesidad de crecer y ser sostenidos en ese proceso. Notamos que si no se consideran las particularidades de las formas

y relaciones que adquieren las prácticas del cuidar, las cuales en parte son respuestas de los entramados familiares ante situaciones de desigualdades sociales ancladas en el territorio, tendremos pocas herramientas para contribuir a revertir dichas desigualdades y avanzar en la responsabilidad colectiva sobre estas tareas.

Deconstruir concepciones hegemónicas, unívocas, patriarcales o etnocéntricas acerca de la noción de cuidados implica una ardua tarea, especialmente por la impronta cotidiana y naturalizada de las prácticas e ideas asociadas al "cuidar", así como de aquellas nociones en torno a los vínculos familiares. Consideramos que esta tarea –de deconstrucción de concepciones unívocas y de identificación de formas y sentidos que adquiere en espacios concretos– es de suma relevancia para poder orientar políticas públicas e intervenciones que tiendan a la democratización de las familias y las sociedades. Pensamos que algunos de los resultados presentados en este trabajo permiten abrir el diálogo y generar interrogantes sobre los usos que desde diversos espacios se da a la noción de cuidar. Dicho diálogo podría permitir examinar las consecuencias teóricas y ético-políticas de estos usos para instituciones, para profesionales y para un amplio sector de la sociedad. Consideramos que las prácticas profesionales que se basen sobre visiones únicas y centralizadas pueden generar obstáculos y malestar, y a su vez pueden anular posibilidades de acción de los sujetos, deviniendo así en prácticas ineficaces –en el mejor de los casos– y violentas –en otros casos. Al tiempo que también pueden generar ineficacia, confusión y frustración en los mismos profesionales las prácticas que no incorporen la capacidad de comprensión de la referencia o matriz sociocultural de los sujetos con los que se trabaja. Lo cual debería permitir revisar la oposición, en ocasiones naturalizada, entre quienes saben cómo se debe cuidar y los 'objetos' de recepción de ese saber, estableciendo desigualdades entre profesionales y sujetos, en términos de saberes y capacidades.

De lo presentado hasta aquí señalamos que hablar de cuidados y cuidar no es un concepto neutro, sino que materializa desigualdades y diferencias, por lo que requiere que sea reflexionado a fin de contar con conocimientos que amplíen las posibilidades de generar bienestar desde las políticas sociales y los diversos procesos de intervención social, poniendo en la lupa aquellas prácticas que cimientan nuestro desarrollo como personas y sociedades.

Bibliografía

- Álvarez, L y J Auyero (2014): "La ropa en el balde: rutinas y ética popular frente a la violencia en los márgenes urbanos". En *Nueva Sociedad*, 251.
- Ameigeiras, A (2002): "El pensar popular: entre la memoria popular y el imaginario colectivo en la cotidianeidad del ámbito barrial". En *De la exclusión a la organización. Hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Buenos Aires, Ciccus.
- Bialakowsky, A y otros (2005): "Núcleos Urbanos Segregados. Proceso de exclusión-extinción social y prácticas institucionales". En *Hacia la gestión de un hábitat sostenible*. Buenos Aires, Nobuko.
- Benhabib, S (1992): *Situating the Self: Gender, Community, and Postmodernism in Contemporary Ethics*. New York, Routledge.
- Bourdieu, P y L Wacquant (2005): *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Coreil, Jeannine (1995): "Group interview methods in community health research". En *Medical Anthropology*, 16 (3).
- Cravino, MC (2009): *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Ieso, LC (2015): "Prácticas del cuidar en entramados familiares. Aportes desde un análisis situado en un núcleo urbano segregado del Gran Buenos Aires". Revista *Debate Público*, 10.
- Epele, M (2010): *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires, Paidós.
- Epele, M (2012): "Sobre o cuidado de outros em contextos de pobreza, uso de drogas e marginalização". En *Mana*, 18(2).
- Fonseca, C (1999): "Quando cada caso NÃO é um caso: pesquisa etnográfica e educação". *Revista Brasileira de Educação*, 10.
- Hammersley, M y P Atkinson (1994): *Etnografía*. Buenos Aires, Paidós.
- Jelin, E (2010): *Pan y afectos: La transformación de las familias*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Martín Palomo, MT (2008): "Domesticar el trabajo: una propuesta para abordar los cuidados". *IX Congreso Español de Sociología*, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Robles, C y L De Ieso (2012): "'No se puede vivir del amor'. El amor en las representaciones sobre familias". En Revista *Escenarios*, 12(18).
- Robson, C (2002): *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford, Blackwell.
- Sarti, C (2004): "A família como ordem simbólica". En *Psicologia da USP*, 15(3).

Organizaciones sociales, experiencias educativas y procesos de democratización en el conurbano bonaerense

Ana Pagano

Universidad Pedagógica
Nacional (UNPE)

anipagano@gmail.com

Hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa, el conurbano bonaerense fue testigo del nacimiento y expansión de un conjunto de organizaciones sociales de base territorial. En medio de la crisis social que se desató en nuestro país durante esos años, las organizaciones sociales le hicieron frente a la emergencia social que impactaba intensamente en los sectores populares, y fue así que surgieron nuevas y se afianzaron y propagaron las de más larga data. En líneas generales, estas organizaciones pusieron en marcha una variedad de propuestas de distinta índole, entre las que sobresalen comedores comunitarios, experiencias educativas y culturales, y cooperativas de trabajo.

Estas formas organizacionales acarrean un conjunto de reflexiones sobre diversos temas. Una parte de estas reflexiones se centra en los procesos a partir de los cuales estos actores han luchado y luchan por generar nuevas formas de ciudadanía, por enfrentar derechos vulnerados y por promover la creación de nuevos derechos. Ahora bien, como las organizaciones sociales generaron una multiplicidad de experiencias educativas, estos análisis también se convirtieron en una vía para pensar cómo la confluencia de los diferentes aspectos pedagógicos y políticos que signan a estas propuestas contribuye a asegurar derechos educativos y procesos de democratización.

Al compás de estos análisis, este artículo se introduce, sucintamente, en el origen y en las direcciones políticas y sociales que adoptan estas organizaciones y, seguidamente, se adentra en los principales rasgos de las propuestas educativas que estos actores vienen llevando adelante. Toma en cuenta una investigación realizada entre los años 2012 y 2015¹ sobre una pluralidad de prácticas educativas situadas en distintos barrios del primer

y segundo cordón del conurbano: Lanús, Ituzaingó y San Martín (primer cordón), y Florencio Varela, La Matanza y Tigre (segundo cordón). Es dentro de este marco que, al finalizar, aportamos un conjunto de reflexiones que permiten recuperar los caminos construidos por estas organizaciones para contribuir a la democratización de la educación.

Las organizaciones sociales

Es sabido que los años noventa constituyeron un punto de inflexión para las condiciones de vida de los sectores populares. La profundización del modelo neoliberal iniciado en los años setenta en nuestro país abrió paso a mutaciones en el mundo del trabajo, a procesos de territorialización y al surgimiento de nuevas formas de organización y movilización social (Del Cueto y Luzzi, 2013). Se afirmaba, así, una etapa histórica marcada por el aumento y la proliferación de las desigualdades, por la profundización de la pobreza y la precariedad laboral y social, en la que irían cobrando fuerza los rasgos de un nuevo país: cambios en las relaciones de clase, en los patrones de interacción entre el Estado y los diferentes sectores sociales, y en el mapa de la pobreza y del desempleo. En este contexto, la situación del conurbano bonaerense ilustraba buena parte de este panorama. Y es que en su geografía se expresó con mayor fuerza la crisis social y económica que signaría a la sociedad argentina desde 1970 (Soldano y Acosta, 2015). Tal como señala Eguía (2015:294), en los partidos del conurbano se expandieron "las ocupaciones precarias, la caída del ingreso medio de los asalariados, el crecimiento de la pobreza, un empeoramiento de las condiciones de vida de la clase media y una mayor polarización social".

En línea con lo que plantea Denis Merklen (2005), fue en ese marco que los sectores populares comenzaron a encontrar en sus territorios un lugar de inscripción colectiva. El autor reconoce que durante este proceso

1. Se trata de la tesis de Maestría en Ciencia Política (IDAES/UNSAM) *Organizaciones sociales y experiencias educativas en el conurbano bonaerense. Concepciones y estrategias para enfrentar la desigualdad educativa*, dirigida por Mariana Heredia.

de "territorialización", se inauguraron nuevos estilos de socialización y de integración social, signados por la inestabilidad y la precariedad social, pero fuertes en lo que hace a la pertenencia al barrio. Sociedades de fomento, clubes, canchas de fútbol, comedores comunitarios, capillas, centros educativos y culturales fueron y son los escenarios de integración social con los que, en líneas generales, cuentan los barrios populares.

En esta dinámica de construcción de un nuevo tejido social, hacia fines de la década de los ochenta y durante los años noventa nacían o se expandían las organizaciones sociales de base territorial. Generadas por los habitantes² de los barrios populares, estas organizaciones fueron alcanzando gran magnitud en un momento histórico en el que se entrelazaron los cambios estructurales que ya mencionamos, junto con la aparición de prácticas políticas y sociales que derivaron en el surgimiento de nuevas experiencias comunitarias. Es dentro de esta trama asociativa que las organizaciones recurrieron a un sinnúmero de estrategias destinadas a promover diferentes trabajos comunitarios: comedores, sociedades de fomento y cooperativas, y centros educativos y culturales.

Como parte del escenario crítico de los años noventa, las políticas sociales focalizadas encaradas desde el Estado establecieron relaciones con las organizaciones sociales y, en muchos casos, estos actores se convirtieron en contrapartes locales de diferentes programas de ayuda social. Svampa (2005) da cuenta de cómo la auto-organización comunitaria requerida por estas políticas condicionó las posibilidades de autonomía de las organizaciones y muestra que, con distintas intensidades, las organizaciones tuvieron que afrontar la presencia de "estilos participativos" ya delineados por oficinas gubernamentales, fundaciones empresariales u organismos internacionales.

Ahora bien, esta dinámica no dejó a las organizaciones subordinadas a formas de intervención social que, por lo general, se hallan vertebradas alrededor de la matriz asistencial diseñada por diversos organismos. Y es que algunas organizaciones desarrollaron un proceso en el que se produjeron nuevas formas de acción colectiva, de ciudadanía, de puja por los derechos vulnerados y por la producción de nuevos derechos (Delamata, 2005). Tierra, vivienda, salud, educación, servicios públicos y alimentación constituyeron las principales demandas de estas organizaciones, y fueron el diálogo, la deliberación y la movilización

el repertorio de acción colectiva al que recurrieron para situar el nuevo lugar de los derechos sociales. Frente a estas nuevas formas de politización encaradas por las organizaciones, Svampa (2005) pone de relieve el papel que adquirieron como actor clave en la resistencia al modelo económico de los noventa que, en muchos casos, potenció la conformación de movimientos sociales, como es el caso del movimiento piquetero.

Promediando la década de los años dos mil, el escenario político que marcó a la década de los noventa se modifica. Como plantean Del Cueto y Luzzi (2013), la gestión iniciada en el año 2003 trajo consigo un proceso de recomposición económica, sobre todo en lo que hace a la generación de empleos, la reducción de la pobreza, la inclusión previsional y la creación de la Asignación Universal por Hijo. Fue en este escenario que se configuraron nuevos posicionamientos sociales y políticos que signaron el comportamiento de buena parte de estas organizaciones y movimientos sociales (Pereyra, 2016). Aproximarnos a este panorama, en el que se recorre sucintamente el origen y las direcciones políticas y sociales de las organizaciones del conurbano, nos permite captar e interpretar, más acabadamente, las motivaciones en las que descansan estos actores para encarar experiencias educativas, como también el reconocimiento que han cobrado en los últimos años como interlocutores de las políticas públicas.

Las experiencias educativas de las organizaciones sociales

Desde los años noventa, las políticas públicas experimentaron cambios decisivos en diferentes áreas y este giro provocó modificaciones estructurales en nuestro sistema educativo. La escuela pública sufrió deterioros significativos, y en el escenario del conurbano sobresale la presencia de procesos de desigualdad educativa en los que se puede reconocer "una nueva tendencia de escuelas de pobres homogéneamente pobres frente a escuelas de ricos en barrios de ricos" (Southwell, 2015: 484). En el marco de estas condiciones político-educativas, las organizaciones territoriales pusieron en marcha o potenciaron diversas experiencias educativas como vía destinada a dar respuestas a los nuevos problemas generados por la situación crítica que atravesaba la escuela: centros de apoyo escolar; jardines de infantes comunitarios; proyectos de alfabetización para jóvenes y adultos; bibliotecas populares; bachilleratos populares; talleres culturales, deportivos y de oficios. Más tarde, en la década de los dos mil, emergen nuevas organizaciones y movimientos sociales, sobre todo a partir de la crisis del año 2001 y

2. En este trabajo el uso genérico del masculino no implica la adhesión a un lenguaje sexista. Su utilización sólo pretende facilitar la lectura del texto.

de la nueva politización que adoptó nuestra sociedad a partir del año 2003, y esto significó la consolidación de las diferentes propuestas educativas que se venían llevando adelante.

Durante el recorrido que realizamos por los diferentes centros educativos –como parte del trabajo en terreno de la investigación en la que se basa este artículo– pudimos conocer de cerca a estas experiencias comunitarias y captar algunos de los rasgos distintivos en los que descansan sus propuestas educativas. Así, la apropiación y recreación de contenidos culturales, el fortalecimiento de las trayectorias educativas y la integración a la institución escolar de los participantes de estas iniciativas constituyen las bases de los proyectos educativos de estas organizaciones. En este marco, intentan gravitar en la formación de nuevas subjetividades y, por eso, apuestan a alterar el destino social de niños y adolescentes y a promover la configuración de sujetos críticos y políticos. Del mismo modo, las búsquedas de protagonismo y ciudadanía que permean a estos actores, los lleva a impulsar espacios colectivos de pertenencia, junto a procesos de participación y de movilización en el espacio público.

Ahora bien, una parte de los desafíos fundamentales de estas experiencias se dirige a asegurar derechos educativos. Consideran que los sujetos fueron privados del acceso a los bienes culturales, como la escolarización y, en sintonía con lo que señala Santillán (2012), a pesar de las contradicciones y limitaciones que posee la institución escolar para integrar a diferentes recorridos sociales y educativos, las organizaciones apuestan a una articulación con la escuela que se torne significativa para el “destino” de algunas trayectorias educativas. Por estos motivos, recurren a diferentes estrategias que potencien el trabajo de la institución escolar: búsqueda de vacantes, seguimiento de los niños y adolescentes, apoyo escolar, participación en programas educativos oficiales y en redes barriales y locales, intercambio de propuestas pedagógicas. De manera similar, los talleres de deporte, recreación, artes y oficios suelen ensanchar el repertorio de actividades formativas que ofrecen estas organizaciones. Con este telón de fondo, fueron los movimientos de desocupados y de fábricas recuperadas los que fundaron nuevas experiencias educativas destinadas a atender a los integrantes de sus organizaciones, como también a la población que se hallaba fuera de la escuela secundaria, y es así que nacen los bachilleratos populares (Elisalde, 2008).

Bueno es reconocer los aportes de estas iniciativas a los modos de educar predominantes. Con distintos énfasis, estas organizaciones abrevan

en la corriente pedagógica de la educación popular y es sobre la base de su pensamiento que elaboran sus propuestas educativas. Sostienen que es el carácter “alternativo” de sus prácticas el que las hace configurar su identidad y diferenciarse del modelo escolar vigente. Y es que desde la sociedad civil, la forma escolar clásica está siendo revisada “para que pudiera contener a jóvenes, madres y padres trabajadores, individuos en conflicto con la ley, adultos desempleados o en contextos de vulnerabilidad” (Southwell, 2015: 485).

En líneas generales, estas experiencias mantienen relaciones con las políticas educativas. Le reconocen al Estado su rol como garante de derechos y, por eso, puján sobre su accionar a través del diálogo, la negociación y la confrontación. Como advierte Gluz (2013), las organizaciones y los movimientos sociales presionan sobre las fisuras del Estado, y lo hacen porque consideran que posee un rol central como instancia de redistribución social. Dentro de este marco, Karolinski y Maañón (2011) advierten el papel que juegan las organizaciones sociales como interlocutores válidos de las políticas públicas y muestran cómo sus demandas se vieron reflejadas en la agenda educativa y en la legislación educativa nacional y provincial.

Las organizaciones y los movimientos sociales comparten las luchas por el acceso a la educación junto con movimientos de estudiantes y docentes, de derechos humanos y de trabajadores. Se trata de actores que han suscitado conflictos por el trabajo, la tierra, la vivienda, la salud y, también, por la educación. Como parte de este proceso, abren un debate sobre los significados del derecho a la educación y sobre la necesidad de promover proyectos colectivos que contribuyan a la construcción de políticas públicas populares (Gluz, 2013).

En fin, recorrimos algunas de las características de las experiencias educativas que llevan adelante las organizaciones sociales e hicimos visibles sus principales desafíos. Se trata de propuestas surgidas en el seno de los territorios del conurbano, y en las que promover derechos educativos y revertir desigualdades se convierten en las claves que permiten interpretar buena parte de sus acciones y de sus luchas.

Reflexiones finales

Dijimos al inicio de este trabajo que es posible analizar cómo la confluencia de aspectos pedagógicos y políticos presentes en las experien-

ESCUELA RECUPERADA
CARLOS FULFUEALBA

NO
HAY
DROGA
EN
COLOMBIA

NO
HAY
DROGA
EN
COLOMBIA

NO
HAY
DROGA
EN
COLOMBIA

NO
HAY
DROGA
EN
COLOMBIA

NO
HAY
DROGA
EN
COLOMBIA

NO
HAY
DROGA
EN
COLOMBIA



cias educativas de las organizaciones sociales contribuye a la democratización de la educación. Es en este sentido que aportamos un conjunto de reflexiones sobre las facetas que estas iniciativas ponen en juego para alcanzar estos horizontes democratizadores.

Una de las apuestas comunes desplegadas por las organizaciones tiene a la creación de experiencias educativas comunitarias como vía privilegiada para reformular las formas educativas predominantes y promover nuevos modos de educar. Por este camino, las organizaciones tratan de ensanchar la productividad del campo educativo, experimentando con nuevos formatos destinados a aquellos sujetos que forman parte de circuitos educativos desiguales.

Del mismo modo, sostienen el afán de hacer cumplir en las escuelas aquello que las leyes proponen respecto de los derechos educativos y, por eso, llevan adelante tareas que comprenden al menos dos dimensiones: por un lado, realizan un trabajo político- cultural que intenta desnaturalizar la vulneración de derechos educativos y apostar a la formación de nuevas subjetividades; por otro lado, y en contraste con las iniciativas compensatorias que suelen dejar en un segundo plano los procesos de apropiación de conocimientos, estas prácticas privilegian la importancia del acceso a contenidos culturales y educativos de calidad.

Las relaciones con las políticas educativas estatales también constituyen un aspecto clave de estas experiencias. Y es que la mayor parte de las organizaciones y movimientos sociales no suscriben a concepciones de tipo autonomistas que plantean prescindir del Estado en función de garantizar la autonomía plena de sus propuestas. Tal vez por ello, estos actores interactúan en espacios de discusión y planificación propiciados por algunos ámbitos gubernamentales y exhiben logros relacionados con la titulación y los salarios para sus docentes.

Promover nuevas formas de participación, potenciar espacios públicos y producir experiencias de ciudadanización reflejan gran parte de los horizontes políticos que trazan estos actores. Y es que se trata de prácticas que ponen el foco en propiciar otra distribución del poder social y en las que la participación amplia y horizontal de sus integrantes se constituye en un desafío político orientado a democratizar la vida de las organizaciones, de los movimientos sociales y de la comunidad.

Ciertamente, recorrimos experiencias educativas que contienen rasgos y tradiciones vinculadas a cómo los sectores populares han forjado y forjan caminos para lograr mayores grados de justicia en el terreno educa-

tivo. La democratización de la educación es desafiada por estas organizaciones, y es la voluntad de estos actores la que empuja la ampliación de demandas populares, la construcción de políticas públicas igualitarias y el fortalecimiento del protagonismo político de estos colectivos sociales.

Bibliografía

- Delamata G (2005): "Introducción". En *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio.
- Del Cueto C y M Luzzi (2013): "La estructura social en perspectiva. Transformaciones sociales en Argentina (1983-2013)". En *Dossier Argentina: 30 años de democracia*, Buenos Aires, UBA-IEALC.
- Eguía A (2015): "Mercado de trabajo y estructura social en el Gran Buenos Aires reciente". En *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, UNIPE-ED-HASA.
- Elisalde R (2008): "Movimientos sociales y educación: Bachilleratos Populares en empresas recuperadas y organizaciones sociales. Experiencias pedagógicas en el campo de la educación de jóvenes y adultos". En *Movimientos sociales y educación. Teoría e historia de la Educación Popular en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Buenos Libros.
- Gluz N (2013): *Las luchas populares por el derecho a la educación: las experiencias educativas de los movimientos sociales*. Buenos Aires, CLACSO.
- Karolinski M y MI Maañón (2011): "Estado, educación y organizaciones sociales: aportes para el debate sobre la 'gestión social' en la provincia de Buenos Aires". Ponencia en las *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto Gino Germani.
- Merklen D (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Gorla.
- Pereyra S (2016): "La estructura social y la movilización. Conflictos políticos y demandas sociales". En *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura social*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Santillán L (2012): *Quiénes educan a los chicos. Infancia, trayectorias educativas y desigualdad*. Buenos Aires, Biblos.
- Southwell M (2015): "La escolarización en el Gran Buenos Aires". En *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, UNIPE-EDHASA.
- Svampa M (2005): *La sociedad excluyente*. Buenos Aires, Taurus.

Del "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro": Descolectivización como impronta de los programas sociales

Pilar Arcidiacono
Docente e investigadora,
CONICET-UBA
pilar.arcidiacono@gmail.com

Ángeles Bermúdez
Docente e investigadora, UBA
angelesbermude1982@gmail.com

En febrero de 2018 la gestión de Cambiemos reconvirtió tres programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), "Ellas Hacen" (EH), "Programa de Ingreso Social con Trabajo" (PRIST-AT) y "Desde el Barrio" (DB), dando lugar a la creación de "Hacemos Futuro" (HF). ¿Qué implicancias tienen estas transformaciones? ¿Cuáles son los supuestos y los primeros alcances esta política? Concentraremos la atención en dos momentos de transformación. La primera va desde diciembre de 2015 hasta enero de 2018, y la segunda comienza en febrero de 2018. En este recorrido presentamos grandes tendencias de la política en su conjunto, que seguramente dejan de lado las particularidades de la implementación en cada jurisdicción, vinculadas con el modo de apropiación del programa de los actores territoriales.

Colocamos atención particularmente en el caso del EH surgido en 2013, creado por la Resolución 2176/13 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS. Proponemos una mirada diacrónica sobre las lógicas políticas que le dieron forma al programa, contemplando el "diseño" como una etapa extendida en el tiempo. Como posición política y epistemológica, sostenemos que el propio surgimiento ofrece "pistas" para comprender de qué manera los cambios que acontecen mientras escribimos estas páginas se establecieron sobre ciertas dimensiones programáticas existentes y que combinan nuevas improntas de gestión de la política social. Asimismo, lejos de visiones esencialistas y totalizadoras sobre el Estado, retomamos los "rostros humanos" (Bohoslavsky y Soprano, 2010), es decir, la actividad de los sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado y que se cristalizan en instrumentos normativos.

Por esta razón, la investigación más amplia donde se enmarca este trabajo se basó en técnicas cualitativas, combinando el análisis de normativas y documentos públicos e informes de evaluación e impacto sobre el programa, y la realización de pedidos de información pública,¹ con una serie

de entrevistas realizadas a burocracias intermedias (20 técnicos y operadores u operadoras) y ocho funcionarios del MDS, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y del Consejo Nacional de la Mujer entre enero de 2016 y abril de 2018. En la mayoría de los casos se desempeñaron durante las dos gestiones del gobierno nacional. Es preciso también realizar una distinción analítica entre los funcionarios por un lado y los técnicos y operadores del MDS entrevistados por el otro, que denominamos burocracias intermedias. Sus relaciones intra-burocráticas estaban organizadas a partir de la oposición socio-espacial entre "escritorio" y "territorio" que actuaba entre la tensión de intentar volver a reunir "nación" y "territorio" (Perelmiter, 2016), como imperativo que atravesó el funcionamiento interno del MDS bajo la gestión de Alicia Kirchner. "Bajar a territorio" en encuentros episódicos con los receptores se constituyó así en un componente rector de sus prácticas cotidianas, y las relaciones territoriales en un entramado fundamental de definición de la autoridad asistencial del Estado central. Estos actores conformaron un particular punto de mira a partir del cual interpretamos las políticas bajo análisis. Ocuparon en nuestro campo un lugar de "compañeros intelectuales en la pesquisa" (Marcus, 1998: 69), lejos del esquema tradicional de investigador e informante clave, como también lo hicieron otras investigaciones (Vicente y Nadur, 2016; Pacífico, 2016a y 2016b; Pelegrin, Fleker y Pasquale, 2017) que actuaron alimentando los interrogantes y reflexiones, sobre todo en el marco de estas "bisagras de gestión".

El surgimiento del "Ellas Hacen" y las primeras transformaciones

El EH surge en el marco de una línea de política social que contempla la creación de cooperativas de trabajo desde el propio gobierno, dedicadas a realizar obras de infraestructura básica y producción social en polos productivos, que procuraba generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social, e impulsada especialmente en

1. Realizados bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública en marzo de 2014, septiembre de 2015, julio de 2016 y marzo de 2017.

cabeza del MDS desde 2003 pero que adquiere su punto más alto con el surgimiento del PRIST-AT en agosto de 2009. Este transfiere ingresos previa generación de un conjunto de cooperativas de trabajo que inaugura lo que denominamos el "boom del cooperativismo de trabajo bajo programas" (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). La envergadura del fenómeno se advierte al observar que de 2003 a 2015 se crearon 19.847 cooperativas de trabajo en el marco de 11 programas sociales, tanto del MDS como de otros ministerios o programas provinciales y municipales. De acuerdo con la documentación proporcionada por el INAES en 2016, el 41% de esas cooperativas se crearon en el marco del PRIST-AT, incluyendo la línea EH. Esta línea, lanzada en febrero de 2013, estaba destinado a mujeres con tres hijos o más, o con al menos un hijo discapacitado, que recibieran la Asignación Universal por Hijo o fueran víctimas de violencia, como otro de los criterios focalizadores.

Previo al cambio de gestión (en diciembre de 2015) se encontraban incluidas 81.151² mujeres en la línea EH distribuidas en alrededor de 2.900 cooperativas.³ Las destinatarias del EH recibían los mismos "incentivos de inclusión social" que los titulares del PRIST-AT. El MDS asumía el pago del monotributo social "costo cero" para cada receptora, encuadrando la actividad impositiva y previsional y el acceso a la obra social, al tiempo que proveía los elementos de seguridad para el trabajo (cascos, guantes, calzado, ropa de trabajo) y financiaba un seguro por accidentes personales a favor de cada receptora. Vale aclarar que la puesta en marcha de las actividades de terminalidad educativa y las capacitaciones implicaron jornadas de actividades que redujeron la participación de las receptoras en las obras de infraestructura, por lo que la gestión pasada desplazó la realización de las mismas para una segunda etapa. Si bien ésta logró desarrollarse sólo en contadas jurisdicciones, su desempeño más amplio quedó trunco ante el cambio de gestión.

Al comienzo de la gestión Cambiemos se ratifica la continuidad del EH. En octubre de 2016, mediante la Resolución 2055 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, se incorporan los objetivos y lineamientos básicos de la línea de abordaje "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque" y allí se define como programa de inclusión a partir de la generación de actividades de formación, acompañamiento en la terminalidad educativa y reali-

zación de capacitaciones asociadas con prácticas socio-comunitarias. La redefinición del programa permite el ingreso de jefas de hogar, siempre que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica, con un hijo con discapacidad o sean víctimas de violencia de género –tal como preveía el diseño original–, pero también establece como posibles destinatarias a mujeres víctimas de trata de personas o explotación sexual, o liberadas de los regímenes penales en los últimos 24 meses, o feminidades trans. Esto generó nuevas incorporaciones durante el primer año y medio de administración. No significa que el EH o el PRIST-AT tuvieran acceso abierto a nuevos ingresos, sino que éstos se producen a partir de informes sociales y derivaciones de otros programas, al igual que la población trans o las víctimas de trata. Las nuevas altas representaron sólo el 1,1% (924) del total de las incorporaciones para el PRIST-AT. En suma, en mayo de 2017 la línea EH contaba con el 32% (80.368) del total de 251.685 receptores del PRIST-AT. El 62% (155.882) de los receptores se desempeñaban en la línea tradicional y el 6% (15.435) en DB.⁴

Desde su lanzamiento, los montos de las transferencias implicaron un avance notable con relación a otros programas que se implementaron en Argentina. En sus inicios representaba casi el 65% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), aunque llegando al final de la gestión del gobierno de Cristina Fernández el valor de la transferencia alcanzaba sólo el 50% del SMVM. Como en el resto de los programas sociales –exceptuando la Asignación Universal por Hijo (AUH) que desde 2015 tuvo movilidad establecida por la Ley 27.160–, los montos previstos no incluyeron mecanismos de ajuste por inflación, sino que los aumentos aplicados fueron discrecionales y esporádicos. Una de las primeras medidas tomadas en los primeros cuatro meses de gestión de Cambiemos fue el incremento del monto de la transferencia en un 20%, mediante la Resolución MDS 456/2016. Otro aumento se dio hacia finales de 2016 en el marco de los acuerdos entre organizaciones territoriales y el gobierno en el proceso de negociación de la Ley 27.345 de Emergencia Social, que en paralelo estableció el "Salario Social Complementario" para los trabajadores de la economía popular. A diciembre de 2017 el monto ascendía a 4.430 pesos,⁵ representando el 50% del SMVM.

2. Información obtenida en respuesta al pedido de acceso a información pública al MDS (fecha de respuesta: 1 de junio de 2017).

3. Información obtenida en respuesta al pedido de acceso a información pública al MDS (fecha de respuesta: 26 de noviembre de 2015 y 1 de junio de 2017).

4. DB era un dispositivo provincial de Buenos Aires que pasó a la órbita del MDS, aunque a la fecha el 99% de los receptores se concentran en esa provincia.

5. Información obtenida del documento oficial del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sobre planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social, 2018.



En definitiva, desde diciembre de 2015 hasta 2018 una mirada cuantitativa indica una leve incorporación de receptoras y una variación incremental de los montos. En las entrevistas a operadores y técnicos del programa lo que se destaca sobre este período es la incertidumbre que acompañó los primeros meses y que continuó en el período posterior. Las contradicciones, las marchas y contramarchas, y sobre todo una lógica de incertidumbre, estuvieron a la orden del día, generando una parálisis generalizada en las actividades previstas en el programa. Esta transición afectó la cotidianeidad de las mujeres que forman parte del programa y reavivó los clásicos temores instalados sobre la transitoriedad de los programas sociales que suelen cobrar más fuerza durante las bisagras de gestión. Por ejemplo, hacia principios de 2017, luego de más de un año de gobierno, muchos entes ejecutores no habían recibido los desembolsos monetarios y se encontraban sin actividad, y los Centros de Atención Local (CAL) no tenían lineamientos claros sobre la organización de actividades para las mujeres receptoras.

Los testimonios de los operadores dan cuenta de un estilo de gestión en la cartera de Desarrollo Social donde las transformaciones se ponen en funcionamiento, sin lineamientos claros, comunicaciones institucionales

o normas explícitas, aspecto que genera desconcierto e incertidumbre en los operadores y en las destinatarias. En las entrevistas se hace referencia a la circulación frecuente de audios de WhatsApp con indicaciones y novedades por parte del funcionariado y destinado tanto a los operadores como a capacitadores o receptoras. Estas piezas en algunos casos luego se presentan como "audios filtrados", pero en definitiva van moldeando el juego de los actores de la política pública.

Segunda etapa de modificaciones: Hacemos Futuro

El cambio más sustantivo del programa se institucionaliza con la Resolución APN-MDS 98/2018 que crea el programa "Hacemos futuro" en la órbita de la Secretaría de Economía Social, deja sin efecto los lineamientos de abordaje "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque" introducidos al inicio de la propia gestión de Cambiemos y unifica bajo esa marca tanto al PRIST-AT como al DB. En estas idas y vueltas que caracterizan la gestión, la nueva resolución que instituye al HF ya no incluye a mujeres liberadas del régimen penal, incorporadas en 2016, aunque en los hechos –según las entrevistas– no se las excluye, al tiempo que se observa la reincorporación de la exigencia de tres hijos o más para el ingreso de mujeres, tal como lo establecía el diseño original del programa.

Otra transformación que se encuentra en curso, retomando algunos de los elementos que pueden rastrearse en el origen del programa y que postulamos –como hipótesis preliminar– que sirvieron como plataformas para el desarrollo de esta nueva impronta política, fue su consolidación como programa de transferencias condicionadas de ingresos. Desde el origen del programa, la transferencia personal era uno de los componentes de los programas involucrados en el actual HF (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Arcidiácono y Bermúdez, 2015 y 2018a). Explícitamente, la transferencia individual es ahora denominada "Subsidio Personal por Capacitación" como "ayuda económica", con la particularidad del acceso al Monotributo Social, un seguro personal y gastos de sepelio. Esto implica la persistencia de ciertos instrumentos pensados para programas asociados con trabajo en cooperativas que persisten como placas tectónicas a pesar de los giros políticos o programáticos de las intervenciones. Con este artificio se sostiene la cobertura en materia de seguridad social a un sector excluido

del mercado formal de trabajo y que constituye el núcleo de pobreza estructural de Argentina, que ya había accedido a esquemas protectores de mejor calidad que los restantes receptores de programas sociales. Así, tanto el EH-Nuevo Enfoque como el HF se definen como “programas de transferencia condicionada”⁶ y este último tiene como objetivos “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”.

Para la terminalidad educativa se establecen articulaciones con el Ministerio de Educación Nacional y con ministerios provinciales, y ante la eventual falta de oferta educativa disponible se realiza la transferencia, previa acreditación de tal circunstancia. Se exige el cumplimiento de corresponsabilidades por violencia de género (durante ocho meses) o discapacidad. Los nuevos lineamientos incluyen un esquema de suspensiones por seis meses ante irregularidades en las que, de no ser subsanadas, se procede a la baja. Las titulares que ingresen al mercado formal de empleo se mantienen en el programa por un año con suspensión del subsidio. Excepcionalmente, si reciben hasta el 50% del SMVM continúan cobrando por un año; y si cobran entre 50% y 100% del SMVM cobran el 50% de la transferencia. Cuando las receptoras cumplan 65 años deberán tramitar el ingreso a la Pensión Universal de Adultos mayores (PUAM).

Si bien analizarlo en detalle excede este trabajo, dejamos anotado que el protagonismo de la transferencia de ingresos va acompañado de la exigencia de actualización de los datos y certificación de las actividades de capacitación ante ANSES, agencia encargada no sólo de pagar las principales transferencias contributivas y no contributivas, sino también del control de condicionalidades de, por ejemplo, la AUH. A partir del HF se le transfiere toda la gestión administrativa del programa: Monotributo Social, inscripción, gestión de cobro, suspensión de pagos, entrega de formularios de terminalidad educativa y formación. De hecho, durante enero y febrero de 2018, ANSES tuvo a su cargo la actualización de datos de receptores y receptoras de programas preexistentes que se traspasaron hacia el HF.

De esta manera, y según se relevó en nuestro trabajo de campo, los CAL del MDS que cumplían estas funciones no estarían afectados al

programa. Esto no sólo implica transformaciones al interior de las agencias gubernamentales y en la reorganización de los trabajadores del programa y los CAL, sino que también impacta en el vínculo entre las destinatarias de los programas y los operadores territoriales. Justamente estas oficinas fueron una institución clave para la estrategia de territorialización del MDS durante la gestión de Alicia Kirchner, como parte de un estilo de gestión que pretende sostener un vínculo más directo de Nación con los destinatarios (Perelmiter, 2016). Los CAL –principalmente en el conurbano bonaerense– fueron centrales en la conformación de grupos de mujeres del EH, como espacios de referencia y articulación de actividades según las necesidades de cada trama territorial, conformando vínculos, intercambios y oportunidades de acceder a instancias de participación colectivas en el espacio público. Vale recordar que estos espacios fueron los más significativos del programa, al no haberse alcanzado a conformar las cooperativas propiamente dichas de manera generalizada.

Las trayectorias individuales de capacitación

El EH incorporó (a diferencia del PRIST-AT) la terminalidad educativa obligatoria desde su surgimiento, y de hecho las cooperativas tuvieron un lugar residual en un esquema donde ganaban terreno diversas ofertas de capacitación. Es por esta razón que el programa refiere a grupos “pre-cooperativos”.⁷ HF renueva esta apuesta con la particularidad de promover trayectorias individuales de capacitación. En esta modalidad cada persona puede diseñar un trayecto educativo por fuera de toda grupalidad, que era el principal aspecto destacado por las evaluaciones del MDS (2015), los testimonios de las receptoras y los operadores, y en diversas investigaciones académicas. Se trataba de espacios de encuentro colectivo, de construcción de compañerismo entre mujeres que tenían trayectorias de vida similares y tenían que enfrentar por ejemplo situaciones de violencia para las cuales el programa desde el origen no contó con mayores resortes, descansando en estas instancias de grupalidad (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

Según los nuevos lineamientos, la estrategia de incorporación a la terminalidad educativa ya no se suscribiría exclusivamente a FINES (Plan de

6. Resolución MDS 1274/2017 y posteriormente Resolución APN MDS 98/2018.

7. Información obtenida en respuesta al pedido de acceso a información pública al MDS (fecha de respuesta: 21 de abril de 2014).



Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación), que plantea un esquema flexible, de proximidad a los centros de vida de las receptoras y orientado a las necesidades de los grupos.

En cuanto al contenido, la gestión de Cambiemos desactivó las diplomaturas y tecnicaturas, perdiendo vigencia los convenios con las universidades encargadas de dictarlos,⁸ aspecto que debilita la tematización grupal orientada a la producción social del hábitat y la vivienda, la agroecología, la promoción de la equidad, la prevención de violencias de género y las capacitaciones integrales orientadas al trabajo en equipo, la organización y la participación social, el asociativismo, la solidaridad y el cooperativismo (MDS, 2014).

De esta forma, se establece la posibilidad de que las mujeres utilicen las ofertas curriculares existentes en Educación Media para Adultos y en

las universidades, en lugar de brindar diplomaturas y tecnicaturas específicas para las receptoras de la línea. Estas ofertas, al igual que el FINES, eran intervenciones del nivel nacional, tanto del Ministerio de Educación como del MDS, destinados específicamente a estos grupos de receptores de políticas. Los cambios actuales tienden a la desarticulación de esos lineamientos y el traspaso de la organización de las actividades de las receptoras hacia los gobiernos provinciales y locales.

Este punto aparece como un aspecto central de las observaciones de los operadores y técnicos del programa, sobre todo por las tradicionales lógicas expulsivas de las modalidades "comunes". Por ejemplo, ante la ausencia de dispositivos de cuidado de los niños y al tratarse de madres con diversas situaciones de vulnerabilidad, el formato FINES organizado por comisiones de receptoras del programa, se adaptaba a los horarios de contra-turno escolar de sus hijos, y en algunos casos los tutores y docentes permitían asistir a las clases con los niños o la autoorganización de estrategias de cuidado en espacios contiguos donde se realizaban las clases. A diferencia de esto, el HF no postula instancias especiales para el cumplimiento de esta contraprestación, perdiendo relevancia lo que en la jerga burocrática del ministerio se denominaba como "comisiones puras" de mujeres del EH, en su gran mayoría víctimas de violencia que habían constituido allí importantes espacios de socialización, conformación de redes y vínculos afectivos.

En paralelo se introducen enfoques de fortalecimiento individual de las trayectorias, emprendedurismo individual y autoempleo, incluso desde miradas muy estereotipadas de las mujeres,⁹ se radicaliza la impronta del capital humano ya vigente en la normativa de origen pero que adquiere ribetes "*new age*": ideas de ser feliz, mujeres con propósito¹⁰ o escuelas de la risa¹¹ (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a). Las "habilidades socio-emocionales"¹² –vinculadas con la perseverancia, con el grado en que la persona

8. Para 2017 sólo en la Universidad Nacional de La Plata (y los territorios que quedan bajo su incumbencia) se prevé otorgar el título de Diplomatura a receptoras que completen el tercer año de un curso iniciado bajo la gestión anterior.

9. El programa ofrece cursos de cerrajería básica, mantenimiento del automotor, auxiliar de vestuario, reparación de computadoras, maquillaje y peluquería profesional, auxiliar de farmacia, informador turístico local, de orientación vocacional, etcétera.

10. Cfr. <http://www.mujeresconproposito.net/noticias7.html>.

11. Capacitaciones denominadas "Permiso para reír" de la Universidad de Cuyo que, según entrevistados, muestra la incidencia de la filosofía de la Fundación "El Arte de Vivir" en el MDS.

12. Estos conceptos comienzan a aparecer en las normativas de 2017, por ejemplo en el Decreto 78/2017 que reubica la Unidad Ejecutora del Programa al interior de la Secretaría de Economía Social.

lucha por seguir metas de corto y largo plazo—¹³ ganan terreno por sobre las temáticas vinculadas a la promoción colectiva o comunitaria.¹⁴

En términos de cristalizaciones institucionales de estas ideas, es importante resaltar que lo que a mediados de 2017 se constituyó como una coordinación específica abocada a la línea EH denominada "Hacemos Futuro Juntas",¹⁵ a principios de 2018 en el nuevo esquema de HF fue reemplazada por una Coordinación de Desarrollo de Habilidades socioemocionales,¹⁶ y entre sus funciones figuran las de "establecer estrategias y herramientas (...) que incluyan en su consideración la dimensión de capacidades complementarias a los saberes formales; fomentar habilidades como organización del tiempo, autoestima, capacidad de análisis, responsabilidad y compromiso",¹⁷ entre otras. Estos enfoques también reciben inspiración de la filosofía de la Fundación El Arte de Vivir, a la cual adhiere fuertemente el nuevo plantel de funcionarios políticos del MDS.¹⁸

En otro orden, algunas transformaciones en modalidad y contenido de las capacitaciones implicarán un nuevo mapa de actores que estarán a cargo de las capacitaciones, abriendo la puerta a organizaciones no gubernamentales habilitadas por la normativa para ser ya directamente unidades capacitadoras.¹⁹

13. Si bien no puede trazarse una influencia directa con los nuevos lineamientos políticos, esto que interpretamos como nuevas versiones de la teoría del capital humano puede observarse en estudios del Banco Mundial. Dicho organismo entiende que para sortear las barreras de acceso al mercado laboral se necesita una multiplicidad de habilidades socio-emocionales, además de una buena base de habilidades cognitivas. Cfr. <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2011/06/21/world-bank-calls-for-prioritizing-the-development-of-cognitive-and-socio-emotional-skills-to-promote-employment-opportunities>.

14. Entrevista a técnico del MDS el 21 de marzo de 2017.

15. Resolución MDS 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM 327/2017. Entre las acciones figuraba "brindar herramientas para transmitir habilidades técnicas y socioemocionales a las mujeres".

16. Dependiente de la Dirección de Formación para los actores de la economía popular de la Dirección Nacional de Políticas Integradoras.

17. Cfr. IF-2018-09668163-APN-SECCI#JGM.

18. Para un análisis de las religiosidades de las clases medias urbanas, emoción y nuevas espiritualidades, cfr. Viotti (2011 y 2017), entre otros.

19. IF-2018-07101178-APN-SSPI#MDS (Lineamientos Hacemos Futuro).



Reflexiones finales: descolectivización como impronta de los programas sociales

En una primera etapa, desde diciembre de 2015 hasta febrero de 2018 se realizaron modificaciones al EH que implicaron desde un aumento de los montos e incorporación de receptoras, hasta la desactivación de capacitaciones y diplomaturas, eje central alrededor del cual se entramaban los espacios de encuentro "pre-cooperativos". Pero, sobre todo, este período está caracterizado por altos niveles de incertidumbre, marchas y contra-marchas, enorme cantidad de comunicaciones informales y una permanente evaluación sobre el programa que durante los dos primeros años de gestión lo mantuvo paralizado, salvo en materia de transferencias de ingresos individuales.

Una segunda etapa da cuenta de transformaciones más sustantivas, principalmente la presentación de la política como "programa de transferencias condicionadas" y la consolidación de esquemas de capacitación individual. La impronta del capital humano y la empleabilidad afloran con más fuerza normativa y discursivamente, con contenidos cada vez menos orientados a temáticas tendientes a la organización comunitaria, participación social y articulación colectiva.

El análisis de las normativas y las entrevistas sugieren una lectura de estas modificaciones en clave de una impronta política de descolectivización que atraviesa la gestión del MDS en este conjunto de programas y que adquiere diferentes repertorios. Para el caso del PRIST-AT esto implica terminar con la figura de las cooperativas. Para el caso del EH, que no había llegado a conformar estos esquemas propiamente dichos, la apuesta por transferencias de ingresos combinadas con trayectorias individuales de capacitación implica desactivar los espacios de grupalidad, encuentro y reconocimiento. No sólo por la desactivación de las capacitaciones destinadas específicamente a grupos de mujeres receptoras de programas organizadas en pre-cooperativas, sino también por el hecho de que los CAL, que tenían un lugar central como espacios de gestión y armado de actividades –según las necesidades territoriales o en la identificación de situaciones de violencia y la articulación de recursos para su tratamiento–, desaparecieron del mapa de referencia para las receptoras a partir del HF.

* * *

La frase que encabeza la presentación del HF deja entrever otros elementos que se vinculan directamente con la impronta de la descolectivización: "Tenés que saber que no debes realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones".²⁰ A través de las relaciones individuo-gobierno (ANSES) se pretende evitar prácticas clientelares e intermediarios, que sin mayor distinción aparecen como preocupaciones recurrentes en el discurso de la gestión y como supuesto moral en materia de programas sociales. En apretada síntesis, intermediarios, prácticas clientelares, movilización, colectivo, cooperativas, son vocablos que constituyen los nudos de la red semántica de la formación discursiva (Vasilachis, 2007) que moldea la impronta de la gestión de programas sociales del MDS.

Esta construcción simbólica en torno al programa –que por cierto permea la agenda pública y mediática– invisibiliza los aportes y los alcances de estas intervenciones en la vida de sus destinatarios. Esto excede ampliamente el mero acceso a las transferencias de ingresos, e implica una densidad en la dimensión relacional y en algunos casos en su capacidad organizativa y asociativa. Para el caso concreto de muchas mujeres del EH, significaba el acceso al espacio público que por el tipo de actividades y contenidos se constituían como instancias reflexivas sobre sus propias trayectorias de vida y la posibilidad de encontrarse con otras mujeres y con otros actores sociales (capacitadores, burocracias intermedias del MDS, etcétera).

El mapa político más global, e incluso los diferentes rostros del Estado y del propio MDS, sugiere que esta impronta en programas sociales del HF fragmenta la construcción social previa y convive con reclamos por el reconocimiento de nuevas formas de trabajo autogestivo impulsadas por sectores de la economía popular que fueron actores centrales en el origen y en la gestión del Salario Social Complementario. Habrá que ver de qué manera se dirimen políticamente las tensiones que abren estas líneas. La recursividad entre los niveles decisorios del Estado, la apropiación por parte de las burocracias, las organizaciones sociales y los propios receptores y receptoras resultan centrales a la hora de reconfigurar esta política y convierten al HF en un campo de significados diversos y hasta poco previsibles.

20. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/hacemosfuturo>.

Bibliografía

- Arcidiácono P, K Kalpschtrej y A Bermúdez (2014): "El Programa Argentina Trabaja ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?". *Trabajo y Sociedad*, 22.
- Arcidiácono P y A Bermúdez (2015): "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*, 7, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Arcidiácono P y A Bermúdez (2018a): "¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas". *Ciudadanías*, 2, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Arcidiácono P y A Bermúdez (2018b): "Ellas hacen. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina". *Estudios Feministas*. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Bohoslavsky E y G Soprano (2010): "Introducción". En *Un Estado con rostro humano*. Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Marcus G (1998): *Ethnography Through Thick, and Thin*. Princeton University Press.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014): *Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen*. Buenos Aires, MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015): *Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen*. Buenos Aires, MDS.
- Pacífico F (2016a): "Los jueves tenemos cooperativa". Ponencia en las *XIII Jornadas Rosarinas de Antropología Socio-cultural*, Universidad Nacional de Rosario.
- Pacífico F (2016b): "Cooperativas, Mujeres y Programas de inclusión social". Ponencia en el *Segundo Congreso de Economía Política*, CCC-UNQ, CABA.
- Pelegri G, L Fleker y F Pasquale (2017): "Tensiones entre una política social y un proyecto habitacional. Construcción de viviendas en el marco del Programa Ellas Hacen, La Plata, Buenos Aires". *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Buenos Aires.
- Perelmiter L (2016): *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, UNSAM.
- Vasilachis de Gialdino I (2007): "Condiciones de trabajo y representaciones sociales". *Discurso & Sociedad*, Vol 1(1).
- Vicente A y Y Nadur (2016): "Asignación Universal por Hijo/a para Protección Social y Programa Ellas Hacen: Un análisis comparado desde la perspectiva de género". *IV Encuentro internacional de teoría y práctica política en América latina*. Mar del Plata.
- Viotti N (2011): "La literatura sobre las nuevas religiosidades en las clases medias urbanas. Una mirada desde Argentina". *Cultura y Religión*, V (1).
- Viotti N (2017): "Emoción y nuevas espiritualidades. Por una perspectiva relacional y situada de los afectos". *Antípodas, Revista de Antropología y Arqueología*, 28, Bogotá.

Políticas sociales: algunos problemas en su implementación

Nora Aquín

Docente e investigadora,
Universidad Nacional de
Córdoba

nora.aquin@gmail.com

El presente artículo da cuenta de los resultados de una investigación¹ culminada en el año 2015 que, tomando el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), ha estudiado por un lado la capacidad de provisión² de las instituciones involucradas en el cumplimiento de las condiciones estipuladas, y por otro de qué manera lo hacen: si predomina el respeto, la indiferencia, el maltrato, el malestar en relación a la disponibilidad de recursos, u otras maneras posibles. Todo ello bajo el supuesto de que los agentes institucionales que implementan políticas sociales no son meros operadores terminales, sino mediadores activos, en tanto tienen el poder de gestar un espacio público peculiar, ya que el espacio de aparición, el ámbito público, no preexiste a la acción, sino que se gesta en ella y se desvanece con su ausencia (Midgley, 2000). En este sentido, es necesario considerar no sólo las condiciones objetivas de desarrollo de la tarea, sino también los posicionamientos subjetivos que sustentan los agentes institucionales –profesionales o no– en tanto tales posicionamientos definen condicionamientos y habilitan posibilidades.

Las intervenciones institucionales –para nuestro caso de salud y educación– son orientadas por las políticas sociales vigentes, las cuales a su vez expresan tipos de Estado, modelos de desarrollo y visiones de sujeto y sociedad que los modelos sustentan. Pero también, y en buena medida, por los modos concretos de percepción, conocimiento y asunción de estos modelos y de las demandas públicas por parte de operadoras y operadores que sostienen determinadas posiciones y disposiciones frente a los objetivos de las políticas en cuyo marco desarrollan su actividad.

Una breve referencia a aspectos metodológicos de nuestra investigación: nos propusimos como objetivo general analizar prácticas y representaciones de los agentes institucionales en torno a la AUH en los ámbitos de salud y educación, y como objetivos específicos identificar el conocimiento y la valoración de los agentes institucionales en relación a la política que implementan y a la normativa que la rige; describir los modos en que los agentes significan a los sujetos titulares de la AUH; identificar posibilidades y dificultades que genera la implementación de la AUH en las instituciones en estudio; y analizar modalidades de vínculo vigentes entre los agentes institucionales y los titulares de la AUH. Hemos desarrollado un estudio exploratorio y descriptivo de carácter cualitativo, cuya población estuvo constituida por agentes que desarrollan funciones en instituciones del campo de la salud y la educación ubicadas en barrios urbanos pobres,³ que son las que atienden directamente a las condicionalidades de la AUH. Para el caso de las instituciones educativas, se entrevistó en cada una a un o una representante del personal directivo y a uno o una del personal docente. En el caso de las instituciones de salud, se entrevistó a una o un profesional de Medicina, Trabajo Social y Enfermería. Se alcanzó así un total de 20 entrevistas en profundidad.

Nuestros puntos de partida

Venimos sosteniendo desde investigaciones anteriores (Aquín y otros, 2011: 3) que los profesionales que implementan políticas sociales no son meros operadores terminales, sino mediadores activos. “Desde nuestra pers-

1. La investigación, dirigida por mí y codirigida por Alicia Zamarbide, contó con la participación de Esther Custo, Alicia Miranda, Natalia González, Exequiel Torres, Silvina Baudino, Soledad Leoni y Miguel Díez.
2. Dahrendorf (1993) designa con el concepto de titularidad al conjunto de derechos reconocidos, esto es, aquel conjunto de bienes cuya demanda y acceso están legitimados, y define a la provisión como los bienes –materiales o no materiales– sobre los que se ejerce la titularidad.

3. Los barrios fueron seleccionados siguiendo dos criterios: por un lado, hemos apelado a fracciones censales de Córdoba Capital, con alta concentración (Total de hogares pobres de la fracción en relación al Total de pobres de la ciudad) e incidencia (Total de hogares pobres de la fracción en relación al Total de hogares de la fracción) de la pobreza. Por otro lado, de esos barrios hemos elegido aquellos en los que las y los integrantes del equipo cuentan con algún tipo de validación, lo cual facilita la situación de entrevista.

pectiva, la intervención de las instituciones en la esfera pública es orientada entre otras por las políticas sociales; en ellas, tanto su intencionalidad como el mecanismo de construcción es condicionada por los tipos de Estado, los modelos de desarrollo y las visiones de sujeto y sociedad que desde estos modelos se plantea. Pero también por los modos concretos de percepción, conocimiento y asunción de estos modelos y de las demandas públicas por parte de operadores que sostienen determinadas posiciones y disposiciones. (...) Ahora bien, las políticas sociales se materializan en instituciones, en cuyo seno se libran también importantes batallas: por la regulación y distribución del derecho a la palabra, por la determinación de los sistemas de producción de la palabra, por la definición de los espacios compartimentados de saber, por el establecimiento de los límites y posibilidades de la circulación y consumo de la palabra. Y en su seno, se gestan las narraciones sociales de la realidad y sus supuestos, construcciones activas que no sólo comunican sino que conforman la realidad. Y la conforman en tanto generan matrices sociales dentro de las cuales adquieren sentido y sustentan formas de comprender, de hacer, de omitir, de conocer y de actuar. Dominación simbólica, dirá Bourdieu".

En este marco, el discurso ocupa un lugar fundamental, en tanto producto y productor de relaciones, sean éstas de colaboración, de lucha, de dominación o de dependencia, y siempre es situado, conforme al entorno físico y social en que se realiza la enunciación, a la imagen que se forjan los interlocutores, a la identidad de los mismos, y al conjunto de acontecimientos que preceden a la enunciación. Situar el discurso permite detectar sus efectos diferenciados, que dependen de la posición de poder y del contexto institucional. Con lo cual estamos afirmando que el poder se materializa en el discurso a través de diferentes modalidades. En cualquiera de tales modalidades, el derecho de hablar, la capacidad de comprensión, o la de lograr que el discurso influya en la toma de decisiones, siempre está reservado a un grupo determinado, cuyo poder radica precisamente en moldear aquellas construcciones que conforman a la realidad y a los sujetos que en ella se mueven. Es frecuente –particularmente entre sectores de vulnerabilidad social– que la asimetría de poder produzca, en quienes ocupan las posiciones más débiles, incomprensión del discurso, pero con aceptación y adhesión al mismo. En términos de Giorgis (1995: 73), "la producción de significaciones es esencialmente subjetiva. Son los sujetos quienes producen significados y condicionan

sus comportamientos como agentes sociales. Estos conjuntos de representaciones condicionan la capacidad operativa del hombre en el mundo, condicionan las actitudes de los hombres para el ejercicio de roles adjudicados desde la estructura social, constituyen una traba activa donde ellos los sujetos interpretan su percepción de la realidad social... El dominador habla por boca del dominado".

Ahora bien, así como reconocemos una dimensión discursiva, las instituciones tienen una dimensión de gestión técnico-administrativa, que supone un conjunto de capacidades para afrontar la implementación de determinadas políticas, ya que de lo contrario las condiciones institucionales se tornan en obstáculo para su sustentabilidad.⁴ La transferencia de funciones y servicios hacia actores específicos, como así también de responsabilidades que escapan a las reglas de juego instituidas, genera problemas que afectan tanto a los objetivos de las políticas que se intentan implementar, como a los propios sujetos a quienes tales políticas van dirigidas, en tanto se gesta un espacio de discrecionalidad que facilita prácticas derivadas de puntos de vista individuales y sin sujeción a normas. Según la configuración previa de cada institución, y las posiciones de los distintos agentes que en ella se desempeñan, se produce una heterogeneidad de respuestas a idénticas situaciones, al interior de cada institución y también interinstitucionalmente, lo cual se constituye en una usina de incertidumbres tanto para los decisores como para los sujetos a quienes van dirigidas las políticas. Es así que la dinámica de las relaciones –que reconocen una matriz histórica– se ven permanentemente interpeladas por procesos de redefinición de las reglas de juego. Ello no es el resultado de la voluntad de los agentes, sino de la ambigüedad en que queda inscripto el proceso complejo de implementación de cualquier política pública, al no ser acompañada de un proceso de capacitación capaz de estructurar ciertas pautas políticas, institucionales y técnicas.

Marcamos en estas reflexiones, entonces, tres aspectos que intervienen en el análisis de los resultados obtenidos: el carácter activo de los agentes institucionales, el papel del discurso en la conformación de las subjetividades, y la importancia de forjar las capacidades necesarias para la implementación local de políticas públicas, a fin de proveer equidad.

4. Seguimos en este punto a Magdalena Chiara, María Mercedes Di Virgilio y Javier Moro (2009).



Algunos resultados: conocimiento y valoración de los agentes institucionales

Como venimos argumentando, la concreción de cualquier política no se agota en aspectos organizacionales, de implementación y de gestión de la prestación, sino que estos aspectos están conectados con un orden simbólico que crea y recrea lo real con tanta eficacia como los aspectos materiales. De ahí la importancia de estudiar al mismo tiempo las estructuras sociales y las estructuras de significación (Fraser, 1997). El análisis de los datos obtenidos en relación al objetivo del título permite reconstruir cuatro aspectos: a) la AUH como invasión al régimen institucional; b) la mayoría de los operadores no escapa al régimen histórico de la matriz de provisión a los pobres merecedores; c) la heterogeneidad de puntos de vista para valorar la AUH, que en ningún caso están dependiendo del conocimiento de los fundamentos de la política, sino que se derivan de tres fuentes: las simpatías o antipatías políticas personales, el sentido común vigente, y las valoraciones del orden moral; d) el hiato entre prácticas y representaciones, porque se facilita la accesibilidad pero se cuestiona la política.

La AUH como invasión al régimen institucional

En relación a este aspecto, las respuestas son unánimes, tanto desde el campo de la salud como desde el de la educación: el Estado nacional no desarrolló ninguna medida tendiente a proporcionar información a las instituciones sobre los fundamentos, los objetivos y las modalidades adecuadas de implementación de la AUH. Como lo sintetiza Marta:⁵ "no se dio ningún tipo de capacitación, íbamos a los ponchazos averiguando. ANSES, Internet, por ahí contactos, o colegas". Se puede afirmar que la ausencia de capacitación y de información afecta el régimen de implementación, concebido este último como el conjunto de condiciones que organizan las relaciones de una institución en sus distintas dimensiones –funcional, material y política– (Chiara y otros, 2009). Ese vacío de información y de formación se va cubriendo con contenidos propios del sentido común –mayoritariamente adverso, como sabemos, a las políticas redistributivas– y también con la experiencia sedimentada de los propios agentes, forjados –aunque con excepciones– en una visión de las divisiones entre "pobres merecedores" y "pobres no merecedores". En términos de Hacking (2007), "la manera de clasificar tiene efectos sobre la gente, cambia a los individuos, y los individuos cambian también la clasificación".

De manera que cada institución imprimió sus modalidades de funcionamiento y de clasificación, adaptándose a su modo a las nuevas demandas y sin respuestas certeras ante dudas o situaciones especiales. Se producen así fisuras que favorecen el surgimiento de reglas propias de cada dinámica institucional, y también se ponen en juego las propias valoraciones de los agentes que implementan la política pública. Se trata de un punto de partida institucionalmente débil y heterogéneo que, al admitir modalidades diferentes y a veces antagónicas de resolución de los distintos problemas que toda política presenta, tiene como consecuencia inmediata la discrecionalidad. Como plantean Chiara y otros (2009), estas respuestas locales y situadas podrían valorarse en términos positivos sólo si lograran capacidades para la coordinación desde una institucionalidad que tiene su correlato en el plano de las prácticas. De lo contrario, es posible que las repuestas locales generen arbitrariedades que afecten derechos de titulares de la AUH.

5. Los nombres son ficticios.

Los agentes institucionales no escapan al régimen histórico de la matriz de provisión a "pobres merecedores"

En Argentina, las sucesivas políticas públicas –particularmente las sociales– fueron reeditando la clasificación arbitraria entre pobres "merecedores" y "no merecedores", sobre la base de un conjunto de evaluaciones y codificaciones, y sus consecuentes estigmatizaciones, operaciones realizadas desde un exterior discursivo –con un importante componente de orden moral– que fueron modelando representaciones y prácticas reduccionistas, fragmentadas y sociocéntricas. En palabras de una entrevistada, la AUH "quita otras cosas, quita valores, quita sentido de pertenencia. Tener algo que te den no tiene el esfuerzo de haberlo conseguido". La noción misma de merecimiento despoja a la pobreza de su condición de relación social y responsabiliza a los individuos por su condición, al margen de cualquier consideración sobre las estructuras sociales.

En los agentes que sostienen esta postura, se destaca con fuerza la apelación a la moral y a la cultura del trabajo, ya que suponen que la AUH ataca la voluntad y los esfuerzos individuales para superar por los propios medios las necesidades que se presentan. Grassi indica el sentido de los discursos sociales en las modalidades de intervención social para luchar contra la pobreza, y sostiene que la mayoría de tales intervenciones se basan en lo que la autora llama "culturalización" de la pobreza. Con esta expresión refiere a una construcción social y política en torno a las poblaciones pobres, que resultan "de un modo de clasificar a los grupos sociales según un supuesto universo cultural y socialmente homogéneo, delimitado por el lugar de habitación" (Grassi, 1996: 18).

"No [estoy] en contra, pero me parece que las cosas hay que ganarlas en buena ley. Eso de dar desde arriba a cambio de nada me parece que no es lo óptimo. Es mi forma de pensar, pero bueno, como te digo, lo político no me ata a mí", expresa un testimonio. Estas posiciones son compatibles con la idea de control social instaurada desde finales del siglo XIX –de alta persistencia, por tanto– que parten del supuesto de la peligrosidad de los pobres y de la necesidad de disciplinarlos a través del trabajo. De ahí las expectativas permanentes de la demostración de la "voluntad" de trabajar, uno de cuyos indicadores es la disponibilidad incondicional para aceptar cualquier tipo de trabajo y

por cualquier remuneración. "De lo anterior se desprende una palpable antropología negativa, la cual se encontraría en la base de este tipo de políticas. Su argumento central supone que si la gente no está vigilada y no trabaja en el marco de obligaciones contractuales formales, cae ineluctablemente en un modo de vida caótico y dañino desde el punto de vista de la comunidad" (Delfino, 2009: 11). Resulta entonces difícil pensar en la implementación creativa y constructiva de una política que está sospechada de generar consecuencias negativas en la población.

La heterogeneidad de puntos de vista

No obstante, encontramos heterogeneidad de puntos de vista que no están dependiendo de los modos en que se ha accedido al conocimiento de los fundamentos de la política, o de una interpretación de tales fundamentos, sino que se deriva de tres fuentes: las simpatías o antipatías personales y políticas, el sentido común predominante y las valoraciones de orden moral. Hay posiciones divergentes, y a veces antagónicas, en la misma institución, y con mayor razón en el mismo campo –educativo o de la salud. Hay quienes piensan que es un derecho, otros una ayuda, alguien afirma que el dinero nunca llega a los chicos, hay quien celebra que la AUH permite que los niños tengan libros y mochilas nuevas. Siguiendo a Piccini (1987), se trata de una heterogeneidad producto de que el discurso es siempre un mensaje situado producido por alguien que, no pudiendo sustraerse a las leyes de lo social y lo simbólico, no puede ser neutro. Por el contrario, el discurso es producto y productor de relaciones, sean éstas de colaboración, de lucha, de dominación o de dependencia. Y se sustenta en relaciones de poder, por lo que las instituciones reglamentan y distribuyen el derecho a la palabra, condicionan sus sistemas de producción, y tienen capacidad para establecer restricciones en su circulación y consumo (Foucault, 1992). Precisamente porque se trata de mensajes situados, condicionados por entornos, imágenes, identidades, percepciones, representaciones, acontecimientos y posiciones, es que la implementación de cualquier política exige un trabajo de construcción de una visión más o menos común del punto de partida y el horizonte de futuro.

La heterogeneidad no es un problema. Por el contrario, puede resultar fructífera, siempre que las diferencias puedan explicitarse en algún espacio de debate. Las y los operadores institucionales tienen opiniones

que coexisten, sin oportunidad de confrontarse, porque no parecen haberse desarrollado discusiones al interior de los equipos y, lo que es muy significativo, hay gran coincidencia en cuanto a que desde el gobierno nacional no se facilitó en modo alguno la comprensión o la construcción de un punto de vista argumentado en torno a la AUH.

Los discursos que coexisten son dos: la evaluación de la AUH como un derecho que –por lo tanto– concita aprobación, y su consideración como una injusticia y una modalidad específica de atentar contra la cultura del trabajo. La primera posición se asocia con un mayor caudal de información y con un mayor capital cultural de las personas entrevistadas. Al mismo tiempo, algunas de ellas se han definido políticamente en apoyo al gobierno creador de la AUH. La segunda posición puede asociarse con el sociocentrismo de clase media: se presenta como una valoración siempre positiva del grupo de pertenencia, concomitante a una valoración negativa del grupo “de fuera”. Los distintos tipos de sociocentrismo –de clase, de nación, de etnia– generan invariablemente prejuicios, ignorancia y descalificación. El sociocentrismo eleva los valores propios del grupo de pertenencia –para el caso que analizamos, el grupo de clase– a la condición de valores universales. Algunas expresiones lo dejan claro: “estoy de acuerdo con esto, pero no me parece justo, porque a mí sí me descuentan, y a vos no”, o “se pagan los planes con mi impuesto a las ganancias”. En estas significaciones aparece la pretensión panóptica: el seguimiento, el control, la tutela, el paternalismo, “controlar muy bien en qué se gasta la plata esta gente”. En nuestra muestra se constata lo que afirma François Dubet (2015: 50): “De manera general (...) cuanto más se definen como ciudadanos, más adhieren a los valores centrales de la sociedad, mejor hablan su lengua, mayor escolarización han tenido y mejor formación han recibido, con tanto mayor vigor reivindican la igualdad”.

Heterogeneidad de discursos, similitud de prácticas

“Firmo la libreta, pero con la condición de que vengan a la escuela. Les digo que a mí en el ANSES me han dicho que no firme libretas si no tiene cierta cantidad de asistencias. Son mentiras. Yo sé que le estoy mintiendo al padre, por eso digo que me aprovecho de su ignorancia, lamentablemente, pero en beneficio de ellos” (Raquel).

Resulta un hallazgo significativo el hecho de que –independientemente del discurso que se sostenga en relación a la AUH– todos los agentes –tanto docentes como de salud– orientan su acción de diversos modos a los fines de garantizar que las familias cobren el beneficio. Y decimos de diversos modos por la ausencia de directivas claras y de información necesaria. Una perspectiva de análisis frente a esta situación la aporta Giddens (1995) con su distinción entre conciencia discursiva y conciencia práctica. Entre ellas no hay separación, aunque existen diferencias entre lo que se dice y lo que simplemente se hace. “Todas las directoras nos decimos lo mismo: ¿qué hacemos con el que no asiste? El acuerdo es que no le vamos a firmar, pero terminamos firmando”. La conciencia discursiva supone entonces una enunciación con mayor o menor grado de formalización, que es parte de la expresión verbal. La conciencia práctica, por su parte, es un saber proveniente de experiencia sedimentada, incorporado e implícito, que orienta el comportamiento en los distintos contextos de la vida cotidiana. Se trata de un saber que permite utilizar reglas y recursos en diferentes contextos, y pone en movimiento destrezas y capacidades de los agentes para resolver problemas cotidianos.

Modos en que agentes y profesionales significan a destinatarios de la AUH

Para abordar las distintas concepciones de sujeto, recurrimos a lo que Bourdieu (1997) define como punto de vista, producto de relaciones objetivas entre distintas posiciones y de relaciones necesarias que se establecen entre las posiciones y las tomas de posición correspondientes. Es decir, entre el punto ocupado en el espacio social y el punto de vista sobre el mismo. En ese marco, conviven múltiples puntos de vista en los mismos espacios institucionales, los cuales introducen matices al momento de implementación de la AUH.

La elusión del contexto

En el relato de la mayoría de los entrevistados aparece una tendencia a eludir posiciones sociales y contextos de vida de destinatarios de la AUH, lo cual podría generar, por cierto, dificultades para reconocer que su singu-

laridad se inscribe en una universalidad, y que las prácticas sociales que pretenden interpretar se desarrollan en un medio social determinado. Los agentes profesionales e institucionales entrevistados describen la situación social de los titulares de la AUH en términos de pobreza, carencias, padecimientos o imposibilidades, en definitiva, como una “falta de algo” atribuible al sujeto. Esos discursos no solo generan una naturalización de las condiciones de vida de los titulares, sino que limitan fuertemente la mirada hacia las estructuras generadoras de desigualdad.

De ahí la afirmación de que predomina un proceso de descontextualización en el cual parecería que los sujetos, al igual que su propia práctica, se desarrollan en un medio que es considerado como mero telón de fondo. Es decir que las denominaciones utilizadas no explican –porque sus portadores no alcanzan a comprenderlas– las complejas mediaciones que se entranan para hacer emerger en la actualidad las manifestaciones de la cuestión social, sino que más bien se apela a una generalidad, sin mediaciones teóricas, que incorpora un discurso plagado de prejuicios, o sesgado por la misión institucional que contiene a los agentes profesionales e institucionales.

¿Trabaja o no trabaja?

“Yo no estoy de acuerdo con que la gente perciba algo sin ganárselo, porque lo mejor es ganarlo haciendo algo. Entonces no trabajamos, no hacemos nada porque tenemos un plan”, expresa una entrevistada. Con fuerte anclaje en la noción casi excluyente de la forma salario del trabajo, algunos operadores emiten juicios de valor sobre los titulares de la AUH desde esa noción, sin considerar el contexto de decadencia de las condiciones de empleo y del trabajo en general. De manera que en esta concepción la franja del “no trabajo” se ensancha, producto también de las dificultades para contextualizar. Ello adquiere mayor resonancia cuando se trata de instituciones que trabajan con grupos poblacionales de alta vulnerabilidad, ya que tiene como resultado un proceso de responsabilización de los sujetos por sus propias limitaciones, sin visualizar en muchos casos los cambios en las condiciones del contexto en el que se ubican.

Cuando los sujetos son valorados conforme a su suerte en el mercado laboral formal, aumenta la posibilidad de ser sospechados de querer apropiarse indebidamente de la “ayuda”, con la consecuente estigmatización y

perplejidad para quienes en la mayoría de los casos trabajan todo el día bajo distintas formas. Las personas que se encuentran desempleadas soportan un peso adicional. La expresión del sentido común que hace referencia a la *cultura del trabajo* habita fuertemente en las instituciones y –al reducir el concepto de trabajo al de empleo– se desacreditan actividades remuneradas frecuentes en estos grupos poblacionales, tales como la venta de pan o pastelitos, la venta ambulante en general, el cuidado de jardines, la recolección de cartones, el trabajo doméstico, el trabajo de cuidado y tantos otros. Estas nociones propias del sentido común se constituyen en antepasados del prejuicio, con las inevitables consecuencias en el establecimiento de vínculos entre los operadores institucionales y la población.

Entre el control social y la protección de derechos

Dadas las características y objetivos de la AUH, las valoraciones y miradas de niños se ubican en el centro de las concepciones que debaten cómo abordar la niñez. Hemos registrado que en los distintos discursos de los entrevistados están presentes las huellas que han dejado debates, leyes o movimientos sociales que han llevado a una visión cada vez más progresiva de niños, adolescentes y jóvenes. Estas marcas conviven en una trama de *sustentos ideológicos diferentes: algunos agentes institucionales continúan reproduciendo viejas prácticas tutelares, otros se posicionan desde el paradigma de la “protección integral”, y unos pocos intervienen desde la “teoría de la promoción social de la infancia”* (Manera y Rodríguez, 2013). Los niños vulnerados merecen otra consideración de parte de profesionales y operadores, como lo indican algunos testimonios: “en beneficio de los chicos, todo”; “se van generando cosas buenas a favor de ese niño, a favor de las oportunidades que se le van a presentar”; “todo lo que venga en beneficio de los chicos impacta en el aula”. Pero también: “así, sin el control, no, porque es como tirar la plata, nosotros acá en el barrio vemos mal también el tema de los planes”. Esta convivencia de paradigmas genera cierta desorientación en relación a los vínculos que se entablan con la población y a la implementación de los aspectos instrumentales del programa. Así, dice una médica: “Todos los equipos de salud municipales están revisando los programas de atención de niños para ponerlos en el marco de la nueva ley de niñez, y en esto me parece como que se ha generado algún cambio, en cuanto a que son portadores de derecho. Pero hay una tensión, una cosa contradictoria:

de a ratos es portador de derechos para algunas cosas, y para otras viene a pedir un favor, entonces lo atiende en el pasillo".

En términos de Oszlak (1980: 4): "El aparato estatal no es, pues, el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se suceden en el poder tienden a manifestarse, en el interior del aparato estatal, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena".

Posibilidades y dificultades en la implementación de la AUH

Las lecturas sobre las expresiones de los entrevistados permiten reconstruir distintos mecanismos de aplicación de la AUH, a partir de los cuales se puede inferir la realidad institucional de cada espacio, las capacitaciones o información a las que accedieron los profesionales, los modos de organizarse y reorganizarse, las miradas y posturas ante esta política, y los vínculos entre ellos y con la población. Mirando estos aspectos encontramos variedad, no solo en relación con las particularidades de cada espacio institucional, sino también diferencias notorias dependiendo del sector: salud o educación.

Hemos dicho que las fuentes de información de los agentes fueron heterogéneas e informales: medios de comunicación, la demanda misma, la participación en redes zonales. Al respecto, se articulan dos obstáculos: por un lado, las fallas crónicas en canales y mecanismos que se utilizan para una mejor implementación de las políticas por parte de los gobiernos, y un desinterés por parte de los agentes para demandar la información necesaria. Aún así, identificamos –lo cual no siempre resulta una nota positiva– una gran capacidad del personal para adaptarse a nuevos requerimientos, aceptarlos y naturalizarlos, lo cual difiere o limita el posible cuestionamiento de estas modalidades ambiguas de implementación instituidas. En términos de una médica entrevistada: "no generó malestar porque estamos acostumbrados, se hace una cadena y se vuelve a repetir todo. Siempre es así".

¿Los agentes institucionales son solo implementadores o mediadores activos?

La ambigüedad y la falta de información generan mayores problemas en las instituciones educativas. Su personal, a la vez que cuestiona la falta de reglas claras, encuentra cierta potencialidad en esas fisuras que permiten la creación de respuestas: "como para poner un poco de presión, bueno, hoy se la vamos a firmar [a la libreta], pero para la próxima, si no viene a clase, no". Se genera así lo que Lenoir (1999) designa como "desorden entre los agentes del orden", que puede impactar significativamente, en términos negativos, en la población abarcada por la política social de que se trate, duplicando el maltrato por un sistema confuso o contradictorio de intervención. Sobre todo si, como mayoritariamente ocurrió en el nivel escolar, los operadores tomaron cuenta de la existencia de la AUH por la demanda que se instaló en la institución por parte de madres o padres.

Este aspecto resulta relevante si coincidimos en que los profesionales que implementan políticas sociales no son meros operadores terminales, sino mediadores activos, en tanto tienen el poder de gestar un espacio público peculiar, ya que "el espacio de aparición, el ámbito público, no preexiste a la acción, sino que se gesta en ella y se desvanece con su ausencia" (Midgley, 2000). El acceso a derechos de los destinatarios de las políticas públicas está mediado, entonces, por la relación que se entabla entre sujetos pertenecientes a distintos sectores sociales, con distintas concepciones acerca del papel del Estado, el derecho a tener derecho, de qué forma, bajo qué controles, etcétera. En las instituciones de base territorial se generan espacios de micropoder en donde los agentes institucionales traducen distintas visiones e intereses que repercuten en posicionamientos y prácticas. Situación compleja, en tanto la implementación de cualquier política o programa se da sobre una estructura burocrática preexistente, en la que pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak, 1980). Cuestiones que en nuestro estudio se ubican en las expresiones referidas a la pobreza, al papel del Estado y las familias, entre otras.



El control en la implementación

La AUH aparece en las instituciones poniendo en movimiento posibilidades y límites que aparecen integrados y en tensión permanente. Una de las categorías nativas que hemos hallado en las entrevistas de manera recurrente y en un doble sentido, es la de "control". Para los agentes institucionales la AUH representa una posibilidad de "control" que se expresa empíricamente en el control del niño sano y de escolaridad a partir de la presencia de niños en esos espacios y acreditándola por medio de la firma de la libreta. Este control se traduce en la garantía de derechos de salud y educación, por lo que podemos decir que éste es un control en sentido positivo. Así, los controles obligatorios que instaura la implementación de la AUH apuntan a la garantía de derechos y generan lazos sociales en los territorios, lazos entre los agentes institucionales y los titulares del derecho, lazos entre los mismos titulares de la AUH, lazos que vienen a iniciar un proceso de reparación frente a la desafiliación. El enclave territorial de las instituciones abocadas a la implementación de la AUH favorece ese proceso de reparación, ya que la territorialidad es signo, soporte y condición para el reconocimiento –y por tanto para la garantía– de los controles de salud y educación requeridos. Además, la inscripción territorial posibilita en alguna medida menguar "el riesgo permanente de la desafiliación tratando de reactivar esa suerte de contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de su pertenencia territorial" (Castel, 1997: 53).

Pero el control aludido, que garantiza derechos, tiene su contracara, que se expresa en dos líneas: una en relación al mundo del trabajo y otra en cuanto al uso del dinero. En este aspecto, el control social aparece bajo sus dos características: la naturalidad que "basa su existencia en la configuración de una amplia gama de mitos y relatos históricos, que lo legitiman como el orden lógico de toda sociedad" (Quinteros, 2005: 6) y la inobjektividad que da cuenta de las dificultades o posibilidades restringidas de cuestionarlo, instaurándose entonces como un obstáculo en las instituciones. El control social se abre camino a partir de diferentes líneas discursivas y de representación. Una de ellas se da respecto al uso que hacen los sectores populares del dinero que el Estado les asigna, siendo "recursos que son obtenidos del trabajo y dado a los que no trabajan", hecho que pareciera legitimar dicho control sobre el consumo de los otros. En este sentido, la mirada de control ejercida por el discurso del sentido común se vuelve una experiencia individual de la opresión social estructural, aquella que exige

una serie de escudriñamientos de la pobreza, para confirmar que un pobre merece ser tratado como tal. Imbuidos de la lógica del merecimiento que ha impregnado a la asistencia en nuestro país, los dispositivos que se ponen en movimiento con la AUH guardan en su seno "un lenguaje aprendido y comprendido desde las experiencias de vida de sectores de la población permeadas por esas políticas sociales anteriores" (Manzano, 2013: 123). O en términos de Arcidiácono (2009: 6): "en algunos sectores de la sociedad se hace presente la preocupación más que por el goce efectivo de los derechos de los receptores de la política, por la necesidad de demandarle a los individuos algo a cambio por las políticas sociales (sobre todo las ligadas a transferencia de ingreso) a fin de evitar su 'pasividad' y post demostración de su merecimiento".

Algunas conclusiones

Desde nuestra perspectiva, las políticas sociales, lejos de ser un problema técnico, son expresión y resultado de procesos de lucha por las necesidades al interior del campo de la intervención social, y constituyen una forma particular de vínculos sociales entre las instituciones que facilitan –o restringen– el acceso a bienes y servicios necesarios para asegurar la reproducción social. Lucha política, al fin. Esta posición implica una crítica a aquellos enfoques instrumentalistas y tecnocráticos que reclaman el diseño de las políticas sociales "para los que saben". A partir de esta afirmación, y considerando los resultados de nuestra investigación, quedan planteadas algunas constataciones.

En primer lugar, la predominancia de la concepción de ayuda, plan, subsidio y merecimiento, en escuelas y centros de salud, repercute en las prácticas institucionales, lo cual se expresa en el tipo de vínculo que se entabla, en la consideración del otro, en la prestación misma del servicio. Asimismo, se pueden marcar diferencias en estos aspectos con aquellos agentes que sostienen una concepción de derecho en relación a la AUH.

En segundo lugar, las instituciones que hemos indagado actúan como micro espacios de reproducción de las divisiones de la sociedad: en ellas se reproducen discursos discriminatorios que incluyen la desvalorización del otro al que señalan como diferente. Este aspecto, si bien no implica incidencia en el nivel de la materialidad de las prestaciones, sí afecta a la nece-

saría construcción de la conciencia de derechos por parte de la población. Se hipotetiza que una capacitación expresa sobre los núcleos centrales de esta política sería capaz de reducir los prejuicios y avanzar en el reconocimiento de la AUH como un derecho. La ausencia de una comunicación directa y planificada a los fines de su implementación ha significado para los operadores institucionales una vivencia de invasión al régimen institucional. No obstante lo cual, hemos constatado para nuestra muestra que las prácticas de los agentes se dirigen en todos los casos a facilitar el cobro de la AUH, aunque sus representaciones sean adversas a esta política.

En cuanto a las concepciones de sujeto vigentes entre los profesionales que implementan la AUH, éstas resultan trascendentes en tanto pueden tener correlato con las prácticas institucionales, favoreciendo o no la condición de sujeto de derechos en la implementación de las políticas públicas. En general, nuestros entrevistados ubican al sujeto en un aquí y ahora sin historia, sin contexto social y sin una determinada estructura social. Lo cual, a nuestro criterio, limita las posibilidades de comprender, y deja abierta la puerta a prejuicios y moralidades, entendidas como el juicio prescriptivo desde el deber ser. Un deber ser sociocéntrico, que aleja las posibilidades de capturar las razones de la desocupación, del abandono escolar u otros "problemas", aumentando el poder peyorativo de quien analiza todo en relación al trabajo o no trabajo, en tanto el trabajo es la forma culturalmente legitimada de estar en el modo de producción capitalista. En las instituciones y en los operadores que se constituyeron en sujetos de estudio, no hay lugar para valorar la tendencia a la desmercantilización (Esping-Andersen, en Aquín, 2013: 68) de los servicios, "que se manifiesta en el conjunto de posibilidades a través de las cuales la población puede ganarse la vida y atender a sus necesidades vitales de reproducción sin depender directamente del mercado".

Mayor amplitud encontramos en los modos de concebir a la niñez, en principio por la influencia de las construcciones socioculturales que se han producido al ritmo de los avances en legislaciones que la ubican como sujetos de derechos. Queda a manera de residuo la concepción tutelar desde un lugar de control de las familias pobres.

Múltiples discursos, prácticas y tensiones generan variadas modalidades de funcionamiento que tienden a producir desorientación en quienes son titulares de la AUH, algunos de los cuales llegan a cambiar de escuela o de centro de salud en base a la evaluación que hacen del modo concreto en que se implementa la política.

Algunos agentes institucionales refieren que la implementación de esta política social ha conllevado a una modificación en la dinámica institucional, como así también a una organización de las tareas desarrolladas al interior de las instituciones. Asimismo, dan cuenta de la presencia de malestares institucionales que habrían originado situaciones de conflicto entre titulares y profesionales, y entre los mismos agentes que se desempeñan laboralmente en una misma institución, particularmente en el primer período de implementación de la AUH.

Para finalizar, los profesionales que implementan políticas sociales tienen una importancia crucial, en tanto portan el poder de enriquecer u opacar los contenidos centrales de tales políticas. Una mayor consideración hacia ellos, una explicitación de marcos conceptuales y políticos en que se funda la política, y una capacitación permanente en tanto agentes estatales, favorecerá alcanzar resultados deseados, no sólo en los aspectos materiales que involucra la AUH, sino también en sus contenidos simbólicos, lo cual es muy importante. Y si de contenidos simbólicos se trata, habrá que continuar, en distintos niveles, con la ardua tarea de explicar que los derechos no se merecen, se garantizan (Etchichury, 2018).

Bibliografía

- Aquín N (2013): "Intervención social, distribución y reconocimiento en el postneoliberalismo". En *Debate público*, 5, Buenos Aires, UBA.
- Aquín N y otras (2012): *Los profesionales de la mano izquierda del Estado. Prácticas, representaciones y modos de subjetivación*. Madrid, Académica Española.
- Arcidiácono P (2009): "Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina". En *Diálogos y debates sobre derechos humanos*, Quito, Universidad Andina de Simón.
- Bourdieu P (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.
- Castel R (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- Chiara M, MM Di Virgilio y J Moro (2009): "Inequidad(es) en la atención de la salud en el Gran Buenos Aires". En *Postdata*, 14-1, Buenos Aires.
- Dahrendorf R (1993): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid, Grijalbo.
- Delfino MA (2009): "Los vaivenes de las políticas de *workfare* en Argentina. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social". En *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*.
- Dubet F (2015): ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario). México, Siglo XXI.
- Etchichury H (2018): "En el Manifiesto y un siglo después: derecho/s para pensar la Universidad". En revista *ConCiencia Social*, Edición Especial, Universidad Nacional de Córdoba.
- Foucault M (1992): *El orden del discurso*. Buenos Aires, Tusquets.
- Fraser N (1997): *Iustitia Interrupta*. Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de Los Andes.
- Giddens A (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Giorgis V (1995): "Notas para el análisis de la vida cotidiana: Condicionamientos y Obstáculos a la Participación Popular". En revista *Cultura y Sociedad*, Montevideo.
- Grassi E (1996): "Políticas sociales e investigación antropológica (Problemas y propuestas)". En *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA-CBC.
- Hacking I (2007): "En las crisis emerge el racismo". Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 15/03/2007.
- Lenoir R (1999): "El desorden de los agentes del orden". En *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Manera C y MM Rodríguez (2013): "¿Protección de derechos o protección de sujetos? La institucionalización del Sistema de Protección Integral en Argentina". En Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos, 9.
- Manzano V (2013): *La política en movimiento. Movilizaciónes colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario, Prohistoria.
- Midgley J (2000): "Globalización, capitalismo y asistencia social. Una perspectiva de desarrollo social". En *Trabajo Social y globalización*, Montreal, Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social.
- Oszlak O (1980): *Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas*. En www.oscaroszlak.org.ar.
- Piccini M (1987): "Industrias culturales, transversalidades y regímenes interdiscursivos". En *Diálogos de la Comunicación*, 17.
- Quinteros P (2005): "Apuntes antropológicos para el estudio del control social". En *Revista de Antropología Iberoamericana*, AIBR.

Cuestión social y políticas sociales durante el kirchnerismo: Avances y desafíos pendientes

"The misery of being exploited by capitalists is nothing compared to the misery of not being exploited at all"
(Robinson, 1962: 46).

Agustín Mario

Docente del
Departamento de Economía y
Administración, UNM
amario@sociales.uba.ar

En este artículo analizamos algunas dimensiones de la cuestión social en la Argentina, considerando especialmente lo ocurrido durante el período 2003–2015, así como también las políticas (intervenciones) a través de las cuales el gobierno intentó influir sobre ella. Identificaremos los principales avances en términos de la solución de los acuciantes problemas sociales que se evidenciaban al comenzar la era kirchnerista y, simultáneamente, señalaremos los que constituían –a nuestro juicio– los principales desafíos pendientes hacia finales de 2015. Para ello, el documento se organiza del siguiente modo: en primer lugar, planteamos el problema, la (nueva) cuestión social a partir del enfoque de Robert Castel. Esto nos brinda categorías de análisis centrales, mediante las cuales examinamos, en el segundo apartado, los mercados laborales y las políticas sociales en la Argentina durante el kirchnerismo. En tercer lugar, presentamos las características centrales de la propuesta de Empleador de última instancia (ELR, por su sigla en inglés) o Garantía de empleo (JG), mediante la cual –sostendremos– la Argentina podría completar una red de seguridad social que garantice la inclusión de todos y así, siguiendo a Castel, "hacer sociedad".

La (nueva) cuestión social: el enfoque de Robert Castel

En *Las metamorfosis de la cuestión social*, Castel sostiene que el desempleo masivo y la precarización laboral, así como la inadecuación de los sistemas clásicos de protección social, caracterizan la situación actual

de "conmoción" que afecta a la condición salarial. La multiplicación de supernumerarios (inempleables, desempleados, precarizados, intermitentes, etcétera) tiene como consecuencia que el futuro sea de incertidumbre. Castel (1997: 16) define a la cuestión social como "una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad... para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia". La cuestión social ("lo social") aparece entonces en el espacio intermedio entre la política y la economía, como expresión –por cierto, paradójica– de la contradicción entre los derechos políticos de ciudadanía y la miseria generada –al menos entre determinadas poblaciones– por la economía capitalista. Los sistemas de regulación –no mercantiles– de esta cuestión social tienen el propósito de llenar esta brecha que existe entre lo político y lo económico.

Para analizar la cuestión social, Castel se basa en la noción de "zonas de cohesión social", las cuales a su vez se encuentran estrechamente relacionadas con el tipo de inserción laboral. Así, la zona de integración incluye a aquellas personas que cuentan con un trabajo estable; la de vulnerabilidad, a quienes tienen un empleo inestable; y la de desafiliación, a aquellos que no tienen ningún tipo de inserción laboral. En el planteo de Castel, la zona de vulnerabilidad ocupa una posición estratégica en tanto hace posible sostener la estabilidad social (siempre que se reduzca –o al menos no se incremente– su tamaño) o, por el contrario, contribuye a alimentar las turbulencias (en la medida en que su tamaño se incrementa). En este sentido, Castel (1997: 19) afirma que la cuestión social "se plantea... en los márgenes... pero 'pone en cuestión' al conjunto de la sociedad".

Debe notarse, por un lado, el carácter dinámico del concepto de desafiliación: según Castel, a diferencia del estático concepto de exclusión, la desafiliación permite apreciar –además de la "foto" de la composición de las zonas de cohesión– las transiciones entre zonas. De este modo, integra-

ción, vulnerabilidad y desafiliación pueden comprenderse como procesos. Por otro lado, Castel aclara que la dimensión económica no constituye el rasgo esencial de las zonas de cohesión social. Esto es, no deben confundirse con la pobreza (en tanto insuficiencia de ingresos). En este sentido, ni la pertenencia a la zona de integración implica ingresos "altos" (tener un empleo estable no implicaría que el salario sea necesariamente elevado), ni encontrarse desafiado conlleva necesariamente la absoluta ausencia de ingresos (tal el caso de las poblaciones asistidas, las cuales cuentan con algún ingreso, aun cuando dicho ingreso no se vincula con la inserción laboral, ya sea actual o pasada).

Lo novedoso de la cuestión social en la actualidad viene dado, de acuerdo con Castel, por el hecho de que el (re)surgimiento de los supernumerarios tiene lugar luego de las protecciones características de la sociedad salarial. Una sociedad salarial en la que tuvo lugar un proceso de desindividualización a través del reemplazo del contrato por el estatuto. Una sociedad de derechohabientes, en la que la desafiliación había sido derrotada por los derechos universales. En pocas palabras, una sociedad en la que todos sus miembros –incluso los más desfavorecidos– eran indispensables. Muy por el contrario, los "inútiles para el mundo" de la actualidad no son siquiera explotados: "de este modo se inaugura una problemática teórica y práctica. Si ya no son actores en el sentido propio del término, porque no hacen nada socialmente útil, ¿cómo podrían *existir* socialmente? Desde luego, por 'existir socialmente' entendemos ocupar un lugar en la sociedad. Pues, al mismo tiempo, están muy presentes, y este es todo el problema, ya que están de más" (Castel, 1997: 19). Surge entonces lo que Castel denomina (nueva) cuestión social: "Si la redefinición de la eficacia económica y de la pericia social tiene que pagarse poniendo fuera de juego a un 10, un 20, un 30 por ciento o más de la población, ¿se puede seguir hablando de pertenencia a un mismo conjunto social? ¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a lo que yo llamaría, más que exclusión, invalidación social? Esta es a mi juicio la nueva cuestión social" (Castel, 1997: 19).

Junto con la cuestión social, se transforman también las formas de administración de lo social. Esto es, en lo que tiene que ver con las políticas sociales se vuelve, en cierto sentido, a la situación anterior a las protecciones –propias de la sociedad salarial– mediante el recurso al contrato de

trabajo y el tratamiento localizado (focalizado) de los problemas sociales.¹ En este sentido operan las políticas de inserción como, por ejemplo, el RMI (ingreso mínimo de inserción) francés, una asignación monetaria a cambio del compromiso de buscar empleo o llevar adelante un emprendimiento. Según Castel, la selección de los beneficiarios de estos programas termina dependiendo de la valoración del agente social acerca del merecimiento de la transferencia, algo ciertamente antagónico a la noción de un derecho. En la misma línea, se fragmenta también el derecho al trabajo: en la política de empleo, el derecho a trabajar queda subordinado a la constatación de una "dificultad particular para conseguir empleo", lo cual "reactiva la lógica de la asistencia tradicional que el derecho del trabajo había combatido" (Castel, 1997: 396).

Ante esta nueva cuestión social (y lo inadecuado de las políticas para abordarla), Castel se pregunta: ¿qué es posible hacer para reintroducir en el juego social a estas poblaciones invalidadas por la coyuntura, y poner fin a una hemorragia de desafiliación que amenaza con dejar exangüe a todo el cuerpo social? Mas específicamente, "en qué pueden consistir las protecciones en una sociedad que se vuelve cada vez más *una sociedad de individuos*" (Castel, 1997: 388). Estos interrogantes remiten, por supuesto, al rol del Estado. Para Castel, el Estado (el poder público) es el único capaz de imponer una mínima cohesión a la sociedad. Para esto, debe –necesariamente– constituir un Estado protector, ya que no hay cohesión social sin protección social. El papel del Estado es, por lo tanto, el de garantizar las condiciones de inclusión de todos los miembros de la sociedad (Castel, 1997).

La cuestión social en el kirchnerismo: mercados laborales y políticas sociales en Argentina (2003–2015)

Luego del estallido de la crisis a finales de 2001, la Argentina implementó, desde abril de 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en

1. Ana Arias lo denomina "Modelo de asistencia y promoción" (Arias, 2012), en el que predomina la asistencialización de la política social (estigmatizante). Luciano Andrenacci y Daniela Soldano (2006) se refieren a este tipo de intervención como "Política Asistencial", la cual se vuelve preponderante en la Argentina durante la década de 1990, en detrimento de los otros dos componentes de la política social: la política laboral y la política de servicios universales.

adelante, Jefes), intentando abordar el fuerte incremento del desempleo, la pobreza y la consecuente emergencia social (CELS, 2003; Marshall, 2004). Si bien técnicamente constituía la cuarta fase del Plan Trabajar –implementado desde mediados de la década de 1990–, el Jefes representó un cambio significativo respecto de las políticas sociales que se habían implementado hasta el momento, especialmente por la magnitud de su cobertura. En poco tiempo, para mayo de 2003, el programa había alcanzado su máximo número de participantes, llegando a casi dos millones de personas, lo cual representaba alrededor del 13% de la fuerza laboral (Golbert, 2007).

Inicialmente concebido como una política de empleo que proveería el pago de 150 pesos por mes al jefe o jefa de hogar a cambio de trabajar en servicios comunitarios y actividades de construcción o mantenimiento –siempre que en el hogar vivieran niños y adolescentes menores de 18 años, personas con discapacidad o mujeres embarazadas–, el Jefes se transformó

rápidamente en un híbrido, ya que muchos beneficiarios no realizaban contraprestación laboral alguna. Esto se debió, entre otros motivos, a las dificultades administrativas relacionadas con la inesperada masividad del programa. De hecho, uno de los más sorprendentes resultados del Jefes fue la gran afluencia de mujeres: como el programa estaba limitado a una persona por hogar, una estrategia habitual consistía en que fuera la esposa quien se inscribiera al Jefes mientras su marido continuaba activo (ya sea trabajando o buscando) en el sector informal. Esta “re-activación” de las mujeres era considerada por las autoridades como un aspecto negativo del programa (Tcherneva y Wray, 2005). Además, la arbitrariedad que implicaba el hecho de que la contraprestación laboral no fuera exigida para todos los beneficiarios junto con el clientelismo (Tcherneva y Wray, 2005) derivado del hecho de que el acceso al programa se limitara a un miembro por hogar y, especialmente, de que la inscripción tuviera una fecha límite, fueron socavando la popularidad del Jefes.

A partir de la asunción del nuevo gobierno, en mayo de 2003, se plantea una nueva estrategia en el abordaje de la cuestión social, una estrategia en la que el Jefes sería gradualmente eliminado. De hecho, el número de participantes del programa declinó sostenidamente desde su pico de mayo de 2003. Parte de la declinación en el número de participantes del programa se debió a beneficiarios que lograban emplearse en el sector privado. No obstante, un número significativo de personas migró a otros dos programas: el Plan Familias por la Inclusión Social (en adelante, Familias) y el Seguro de Capacitación y Empleo (en adelante, SCE). De este modo, se buscaba reemplazar al Jefes con una combinación de compensación por desempleo para la población “económicamente activa” (en gran parte, varones) y transferencias para “inactivos” (principalmente, mujeres). El SCE proveería un seguro por tiempo limitado a los “empleables” y, conforme la economía mejorara, los beneficiarios se incorporarían al mercado laboral privado. El Familias otorgaría una asignación familiar a los “inempleables” (Decreto 1506/2004).²



2. Bajo el supuesto de que las mujeres que participaban del programa eran “artificialmente” introducidas a la fuerza laboral y que su trabajo no era “productivo”, ya que en muchos casos su producto no se vendía en el mercado, el diagnóstico era que las mujeres del programa eran “inempleables” y, por ende, no debían trabajar (ni buscar trabajo), sino volver a la inactividad, aunque, claro está, ahora con una asignación familiar. Además de reforzar este-reotipos (los varones son los que deben trabajar; las mujeres deben cuidar a sus hijos) y de considerar como productivas sólo a las actividades validadas por el mercado (Archer, 2004),

El Familias (CELS, 2007) fue, hacia finales de 2009, profundizado con una reforma al sistema de asignaciones familiares que implicó la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), política que hizo posible que (prácticamente) la totalidad de los niños y adolescentes menores de 18 años cuenten con un ingreso, independientemente de la situación laboral de sus padres (CENDA, 2010; CIFRA, 2010; Lo Vuolo, 2009; Lozano et al, 2009; Mario, 2014). En la misma línea, resultó de gran relevancia la ampliación de la cobertura jubilatoria a una gran proporción de adultos mayores que no eran elegibles para el beneficio contributivo, así como también la extensión de pensiones no contributivas a personas con discapacidad (Rofman y Olivieri, 2011).

La estrategia de abordaje de la cuestión social en la era kirchnerista se basó, entonces, en dos "mecanismos de inclusión" principales: la seguridad social y el mundo del trabajo. Para los que no deben –o no pueden– trabajar (niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad) se expandió la seguridad social, garantizando un ingreso independientemente de la vinculación de las personas con el mundo del trabajo. En tanto, para las personas en edad laboral se apostó, por un lado, a políticas de estímulo de la demanda agregada y el crecimiento económico, y por el otro a políticas del lado de la oferta para "mejorar a los trabajadores" (incrementar la empleabilidad) a través de la capacitación. En pocas palabras, una economía en expansión generaría, eventualmente, empleo para todos.

¿Cómo resultó la estrategia? A pesar de que desde el segundo semestre de 2013, el INDEC discontinuó la publicación de información oficial sobre pobreza por ingresos, en Mario (2017a) analizamos la evolución de la pobreza para el período 2003-2015, con base en la nueva metodología utilizada por el INDEC desde que se reanudó la publicación oficial sobre la temática en septiembre de 2016. Allí mostramos que la pobreza en personas se redujo, entre 2003 y 2015, en casi un 50 por ciento: desde el 59,4 por ciento de la población en 2003 hasta el 31,5 por ciento en 2015. Más fuerte aún resultó la reducción de la pobreza extrema (o indigencia),

la cual disminuyó en casi tres cuartas partes: desde un 22 por ciento en 2003 hasta un 6 por ciento en 2015. De modo que, al menos en términos de sus efectos sobre la pobreza, la estrategia tuvo resultados positivos. Buena parte de la reducción de la pobreza puede ser atribuida a la expansión de la seguridad social (y su indexación por inflación) comentada más arriba. Esto puede apreciarse, por ejemplo, al considerar que el grupo etario para el que más se redujeron las tasas de pobreza e indigencia fueron los mayores de 65 años (Mario, 2017a).

La inclusión a través del mundo del trabajo también parece haber tenido éxito. El crecimiento económico durante la expansión de la era kirchnerista ha sido robusto. Tal vez lo más importante, la expansión parece haber movido exitosamente a la economía hacia, sino al pleno, al menos a un elevado nivel de empleo. De acuerdo con el INDEC, la tasa de desempleo oficial ha caído al 5,9 por ciento en el tercer trimestre de 2015, el nivel más bajo en casi tres décadas; específicamente, desde octubre de 1987, cuando la tasa de desempleo abierto alcanzaba al 5,7 por ciento de la población activa. La tendencia de largo plazo a la caída de los salarios reales que comenzó a mediados de los 70 se ha detenido. De hecho, el poder adquisitivo del salario promedio de la economía argentina subió hasta niveles que no se veían desde hace, por lo menos, dos décadas. Los salarios reales han aumentado 84 por ciento desde 2003, el período más largo de aumentos sostenidos al menos desde 1950 (González, 2011). Para Aldo Ferrer, por ejemplo, la economía argentina se encontraba, hacia 2014, en las proximidades del pleno empleo: "la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una *situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra* generaron el actual escenario de incertidumbre y deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias" (Ferrer, 2014: 7, énfasis agregado).

De hecho, la mayor reducción, en términos relativos, de la tasa de desempleo abierto de las personas con bajo nivel educativo ha sido utilizada como evidencia de que la situación ocupacional mejoró para todos los grupos poblacionales: "La reducción de la desocupación se extendió a todos los estratos y grupos sociales, incluso en aquellos que presentaban, al menos en teoría, mayores restricciones para acceder al empleo. Se advierte que la cantidad de desocupados de bajo nivel educativo... se reduce en un porcentaje muy superior al promedio de los desocupados" (MTEySS, 2010: 38). En esta línea, se generó un consenso entre los analistas de los mercados

el diagnóstico de las autoridades dejó de lado evidencia indicativa de que los participantes del programa deseaban trabajar, independientemente del nivel salarial (Garzón de la Roza, 2006; Pastoret y Tepepa, 2006). De hecho, este efecto habría sido mayor cuanto menor era el nivel de calificación y educativo de la persona, y menor el nivel de ingreso del hogar al que pertenecía. Incluso, en algunos casos se observaba una preferencia por trabajar versus la percepción de una transferencia de igual monto sin contraprestación.

laborales acerca de que la informalidad sería el principal desafío pendiente del mundo del trabajo de la era kirchnerista. En pocas palabras, el problema estaría dado por la calidad del empleo, no por el volumen de la ocupación.

Sin embargo, creemos que hay varios elementos para dudar de este (optimista) diagnóstico (Mario, 2016). En primer lugar, entre 2003 y 2015, la población de 25 años o más creció en 3,8 millones, mientras que la cantidad de ocupados lo hizo en 3,2 millones. Es difícil sostener que la economía argentina alcanzó la ocupación plena cuando el incremento del empleo no alcanzó siquiera para compensar el aumento de la población. De modo más importante, encontramos que de los 3,2 millones de nuevos puestos de trabajo creados entre 2003 y 2015, 3,3 millones fueron para la mitad de la población que al menos terminó la secundaria, dejando una destrucción neta de cien mil empleos para la otra mitad del mismo grupo poblacional que no completó la secundaria.³ La combinación de políticas "keynesianas" para estimular la demanda y aquellas destinadas a incrementar la empleabilidad no fue suficiente para generar oportunidades de empleo para los trabajadores de menor calificación. Si bien el grado de sub-utilización de la fuerza laboral se redujo, continuaba en niveles relativamente elevados en la parte baja del continuo de calificaciones, quienes típicamente se encuentran fuera de la fuerza laboral y, por lo tanto, no son contabilizados como oficialmente desempleados.

En resumen, la estrategia para abordar la cuestión social durante el kirchnerismo se basó en dos pilares: la seguridad social y el mundo del trabajo. La expansión de la seguridad social contribuyó a una significativa reducción de la pobreza. En tanto, si bien la economía se expandió y se crearon millones de nuevos puestos de trabajo, esto no fue suficiente para generar oportunidades de empleo para quienes no completaron el secundario. Más aún, la eliminación gradual del Jefes operó específicamente en detrimento de las oportunidades laborales de este grupo poblacional (Mario, 2016).

3. Este resultado difiere del que reportan tanto Damill et al (2011) como Beccaria y Maurizio (2012), quienes encuentran un aumento en términos absolutos de la ocupación de personas con nivel educativo bajo considerando la estructura del empleo hasta 2010. La diferencia se explica por el hecho de que los citados autores limitan su análisis a lo que denominan empleo "genuino", esto es, el nivel de ocupación neto de los planes de empleo (el más importante de los cuales fue el Jefes). Esto revela que el Jefes llegaba, principalmente, a los grupos con bajo logro educacional (léase, secundaria incompleta). Dicho de otro modo, la gradual eliminación del Jefes afectó especialmente a los trabajadores de baja calificación, quienes tienen mayor probabilidad de encontrarse bajo la línea de pobreza.

En términos de las zonas de cohesión social de Castel, es evidente que durante el kirchnerismo se observaron transiciones desde la zona de desafiliación a las de integración (muy especialmente) y vulnerabilidad (en menor medida). Como mencionamos anteriormente, se creó un gran número de empleos, en su mayoría de tipo formal.⁴ Además, se redujo fuertemente el desempleo. Sin embargo, la expansión de la seguridad social se basó, en buena medida, en la incorporación de componentes no contributivos –como en el caso del sistema de asignaciones familiares– o semi-contributivos –en el caso de las moratorias previsionales. Es decir, se trató de políticas tendientes a la universalización que reconocieron el derecho al ingreso con independencia de la vinculación con el mundo del trabajo.⁵ ¿Serían entonces poblaciones asistidas, es decir, desafiliados no pobres? Parece cuando menos difícil sostener esto, en tanto la expansión de la seguridad social no se basó en los mecanismos característicos de las políticas asistenciales (pruebas de medios para "garantizar" el merecimiento, y así evitar "errores de inclusión"). Muy por el contrario, el hecho de haber reconocido el derecho a las asignaciones familiares –en el caso de los niños y adolescentes– y a la jubilación –en el caso de los adultos mayores– permite ubicar, según creemos, a estas poblaciones en una zona de integración, aunque de una naturaleza diferente, independiente del mundo del trabajo.⁶

4. Una limitación que suele señalarse respecto del enfoque de Castel para analizar la cuestión social viene dada por ciertas características específicas del caso argentino que lo harían incomparable con la situación francesa: "La reflexión sobre la crisis de la sociedad salarial basada en el trabajo asalariado en Europa no se puede comparar con el caso latinoamericano o argentino... La Argentina fue, sin embargo, uno de los países con mayor grado de asalarización pero con un cuarto de ella bajo condiciones informales o precarias" (Álvarez Leguizamón y Arias, 2016: 459). Más allá de las innegables diferencias entre los mercados laborales de Francia y Argentina, el enfoque de Castel cuenta con herramientas para considerar la informalidad, tal el caso de la zona de vulnerabilidad.

5. A partir del aumento del consumo de los sectores populares –la coexistencia de pobreza y consumo a la que se refiere Kessler (2011)–, Arias (2015) sostiene que, a diferencia del modelo de asistencia y promoción, este nuevo modelo de intervención social, que reconoce el "derecho a la asistencia", integra a partir del consumo: "Si en la etapa anterior se describía la asistencialización de la política social, en esta etapa podríamos hablar de una previsionalización de la política social y también fuertemente de una monetarización de la misma" (Arias, 2015: 73).

6. Filgueira (2013) se preocupa porque la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios de las políticas sociales podría generar que adopten pautas de consumo de los sectores medios, mayormente segmentados y obtenidos en el sector privado. Esto debilitaría a los sistemas públicos (de educación, transporte, etcétera), volviendo a los sistemas de protección no contributiva insostenibles desde el punto de vista político, a través de una

No obstante, la estrategia de inclusión del kirchnerismo –específicamente la parte que descansaba en el mundo del trabajo– no logró integrar a los trabajadores de menor calificación. Se trata de los que Castel denomina “supernumerarios”, los “inútiles para el mundo” que ni siquiera cumplen un rol como ejército de reserva. En Mario (2016) estimamos en 3,7 millones el número de trabajadores “potencialmente empleables” en 2015, un guarismo que excede en varias veces a los 744.000 oficialmente desempleados. Lamentablemente, el reemplazo de la creación directa de empleo –a través del Jefes– por políticas de mejora de la empleabilidad –como, por ejemplo, el seguro de capacitación y empleo– no permitió que se ampliaran las oportunidades laborales para estos grupos. Es como intentar socorrer a una persona que se está ahogando arrojándole un libro que le enseña a nadar, en lugar de un salvavidas.

El enfoque del empleador de última instancia para abordar la cuestión social

En este apartado exponemos los rasgos centrales de la propuesta de Estado como Empleador de Última Instancia (en adelante ELR) (Minsky, 1965; Wray, 1997). Argumentamos que una garantía universal de empleo permitiría complementar los avances realizados durante la era kirchnerista en términos de garantizar un ingreso a quienes no deben o no pueden trabajar, al asegurar –independientemente de la fase del ciclo económico– el acceso a un ingreso a todas aquellas personas en edad laboral dispuestas a –al menos– vender su tiempo al gobierno. El ELR consiste en la garantía de una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario del programa: todo el que esté dispuesto a trabajar al salario del programa podrá contar con un puesto de trabajo. Por lo tanto, por definición, se elimina el desempleo

sensación de injusticia fiscal. Creemos que la mejor solución para el “problema” planteado por Filgueira es mejorar los sistemas públicos: muchas familias deciden enviar a sus hijos a escuelas privadas por los problemas evidenciados por (algunas) públicas, no por emular a la clase media. Lo mismo puede decirse respecto de los seguros médicos privados versus el hospital público. Un programa de empleador de última instancia, cuyo diseño básico se discute en el próximo apartado, podría perseguir estos objetivos: por ejemplo, utilizar a los trabajadores desempleados en mejorar o construir hospitales, o brindar servicios personales de cuidado a grupos poblacionales específicos.



involuntario. Se sigue lógicamente que el ELR no puede tener requisitos de calificación laboral: debe garantizar un empleo "adaptando el empleo al trabajador". Además, el salario del programa se convierte en el salario mínimo efectivo de la economía. En un sentido, el gobierno "crea un mercado" para el trabajo no demandado por el sector privado: el trabajo menos calificado, o trabajo ordinario en el sentido de Keynes (1936). En una expansión, se reduce el *pool* de trabajadores ELR y disminuye el gasto. Así, el ELR pone un techo al aumento del gasto: vende trabajo para evitar que aumente su precio. Por el contrario, en una recesión, aumenta el *pool* de trabajadores ELR y se incrementa el gasto. Así, el ELR pone un piso a la caída del gasto: compra trabajo para evitar que disminuya su precio. De este modo, el diseño del programa garantiza que el pleno empleo se mantenga a través del ciclo económico. A continuación, nos referimos brevemente a tres de los principales interrogantes que suelen surgir al presentar el ELR: i) ¿podemos pagar el ELR?; b) ¿no sería inflacionario?; y c) ¿por qué no simplemente garantizamos un ingreso, sin los problemas inherentes a la gestión de un programa de empleo ni los elementos de coerción a la participación laboral que el ELR implica?

De acuerdo con la Teoría del Dinero Estatal (Knapp, 1905), el dinero es aquello que es necesario para pagar impuestos. El Estado impone una obligación tributaria y, de ese modo, se asegura que, al menos para pagar el impuesto, el público deba hacerse del dinero estatal. De aquí que, según el cartalismo, no es en absoluto necesario que el dinero tenga un valor intrínseco para que sea aceptado: el dinero es una "criatura del Estado" (Lerner, 1947). El dinero es, entonces, un monopolio público: el Estado no necesita recaudar impuestos para poder gastar, más bien el público necesita que el Estado gaste para poder pagar impuestos. Una vez que se comprende la naturaleza del dinero moderno, resulta absurdo que siga habiendo desempleo involuntario. Esto es: personas dispuestas a trabajar a cambio de dinero. En lugar de analizar el costo de emplear a las personas –virtualmente nulo–, lo que debería considerarse es el costo (económico y social) del desempleo. Esta es, en nuestra opinión, la más fuerte justificación para un programa de ELR.

Respecto de la segunda cuestión, no solamente sostenemos que el ELR no sería necesariamente inflacionario, sino que podría utilizarse incluso para controlar la inflación. Si la inflación superara el objetivo del gobierno, se dispararía una política fiscal más contractiva procurando incrementar la cantidad de trabajadores en el programa, y viceversa (Mitchell, 1998). Es

decir que "en lugar de utilizar un *stock* amortiguador de desempleados para disciplinar la puja distributiva, el ELR lo consigue a través de cambios en la composición del empleo. El pleno empleo es mantenido" (Mitchell y Mosler, 2001: 224). En pocas palabras, en lugar de la práctica usual de intentar controlar la inflación incrementando el desempleo, bajo un ELR esto podría conseguirse –en caso de considerarse deseable– incrementando el *pool* ELR, pero sin afectar el pleno empleo.

Una crítica usual al ELR es que muchos de sus objetivos podrían alcanzarse a través de un ingreso ciudadano (IC), es decir, una transferencia monetaria pagada a todos los ciudadanos de manera incondicional (Van Parijs, 1991; Lo Vuolo, 1995). Como mencionamos arriba, el dinero es un caso básico de monopolio público. Por lo tanto, el valor del dinero debe depender (inversamente) de los precios que paga el gobierno. Por ejemplo, en el marco de un ELR que pagara un salario de 10 pesos por hora, el valor de la moneda –el peso– sería de 6 minutos de trabajo ordinario. Supongamos ahora que se implementara un ingreso ciudadano que pagara el mismo monto mensual –suponiendo una jornada semanal de 40 horas, esto daría lugar a una suma de 1.600 pesos por mes. Asumamos, sólo a fines ilustrativos, que cobrar el ingreso ciudadano implicara media hora de "trabajo" de gestión o trámites bancarios. Ahora, 1.600 pesos representarían media hora de trabajo, por lo que resulta evidente que el valor de un peso será significativamente inferior al que imperaría bajo el ELR. La pregunta que surge es: ¿quienes ahora reciben 1.600 pesos por media hora de "trabajo", estarán dispuestos a ofrecer una media hora adicional por 5 pesos, que es lo que pagaría el ELR por ese tiempo de trabajo? O, visto de otro modo, ¿estarán dispuestos a ofrecer 159,5 horas adicionales por 1.595 pesos? Resulta bastante inverosímil sostener que la implementación de un ingreso básico no tendrá efectos sobre la participación laboral, especialmente sobre la de aquellos trabajadores de salarios más bajos.

Por supuesto, podría argumentarse que, en la actualidad, los gobiernos proveen dinero en forma "gratuita" –sin tener que hacer nada a cambio– cuando pagan los beneficios de la seguridad social. En la Argentina, por ejemplo, el gobierno paga jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y el seguro de desempleo, programas que no requieren la realización de una contraprestación. Sin embargo, esta provisión de dinero "gratuito" no devalúa la moneda: el peso continúa pudiendo comprar bienes y servicios. La clave que, en definitiva, evita la pérdida del valor de la moneda es el hecho de que estos programas no son para todos, sino sólo para ciertos grupos



KROMBERG
& SCHUBERT

KROMBERG
& SCHUBERT

KROMBERG
& SCHUBERT

poblacionales. De este modo, se garantiza que siga habiendo personas que necesiten trabajar –o vender otros bienes o servicios– para obtener aquello que es necesario para pagar impuestos (dinero). El ingreso ciudadano, por el contrario, sería pagado a todos los miembros de la sociedad con el objetivo explícito de que las personas no necesiten trabajar para vivir (Lo Vuolo, 1995), y por lo tanto tampoco para pagar impuestos. La consecuencia lógica –aunque ciertamente no inmediata– será una oferta de mano de obra –y por ende de bienes y servicios– achicándose continuamente, tal que eventualmente no se generan ingresos para ser distribuidos. En pocas palabras, el ingreso ciudadano daña el propio proceso de generación de ingresos sobre el que se basa. En el extremo, si todos ejercitan su “opción de salida” (Howard, 2005), el sistema se torna indeterminado. El problema es que el diseño del ingreso básico no cuenta con un mecanismo que asegure que el trabajo necesario para producir los bienes y servicios que la sociedad necesita –y desea– se lleve a cabo⁷ (Mario, 2017b).

Reflexiones finales

El objetivo del artículo fue analizar algunas dimensiones de la cuestión social en la Argentina, considerando especialmente lo ocurrido durante el período 2003–2015, así como también las políticas a través de las cuales el gobierno intentó influir sobre ella. En primer lugar, planteamos continuidades y rupturas de la cuestión social en la actualidad a partir del enfoque de Robert Castel. Destacamos la centralidad que el autor otorga al mundo del trabajo –en particular, a la estabilidad del empleo asalariado– en lo que respecta a la cohesión social. El incremento de los supernumerarios no puede ser resuelto por las nuevas formas de administración de “lo social” –que sólo intentan “borrar esa presencia”– y, en consecuencia, pone en cuestión a la sociedad toda. Ante esta situación, Castel –aun cuando reconoce que no es posible “volver” a la sociedad salarial ni a las protecciones

que la caracterizaban– se pregunta cuál podría ser el rol del Estado ante esta nueva cuestión social, y sostiene que sólo un Estado protector puede garantizar la cohesión social. Resta definir entonces el carácter específico de estas (nuevas) protecciones.

El análisis de la cuestión social en la Argentina durante el kirchnerismo, llevado a cabo en el segundo apartado, brinda algunos elementos para intentar responder el interrogante sobre las características de las protecciones en la actualidad. Argumentamos que la estrategia de inclusión del kirchnerismo se basó centralmente en dos pilares: la expansión de los componentes no-contributivos o semi-contributivos de la seguridad social, y el mundo del trabajo. Para buena parte de la literatura, al finalizar la era kirchnerista, el principal desafío en términos de las condiciones laborales era reducir la informalidad. Es decir, el problema del volumen del empleo se consideraba (prácticamente) resuelto y restaba ocuparse de la calidad del mismo. Vimos que si bien el empleo aumentó, lo hizo menos que la población. Lo que es más importante, para quienes no terminaron el secundario se observó una destrucción neta de empleo. A esto contribuyó decisivamente la eliminación gradual del Jefes. De modo que no puede decirse que el empleo haya llegado a todos. En cambio, la expansión de la seguridad social –y su indexación por inflación– fue decisiva en la importante reducción de la pobreza que tuvo lugar durante el período. Hacia finales de 2015 (prácticamente) todos los niños, adolescentes y adultos mayores tenían garantizado un ingreso.

Por último, describimos los lineamientos centrales de la propuesta de empleador de última instancia (ELR), argumentando que el mismo *podría contribuir a resolver buena parte de los desafíos que existían a finales de 2015 en términos de la cuestión social*. En cierto sentido, un ELR podría incluso ser consistente con los lineamientos de Castel en lo que tiene que ver con el rol del Estado, en tanto *garantizaría el derecho al trabajo y, de ese modo, la inclusión social*. Luego de presentar el diseño del programa, nos referimos brevemente a tres interrogantes que suelen aparecer al discutir el programa: cómo se financiaría una garantía de empleo universal; no generaría inflación; y, por qué no implementar, en cambio, un ingreso ciudadano. Aunque cada una de estas cuestiones merece un tratamiento detallado –se brindan referencias al respecto–, nos referimos sucintamente a ellas.

De acuerdo con Castel, la cuestión social se ha transformado. A diferencia de lo que ocurría en la sociedad salarial, en la que el empleo era el instrumento de inclusión por excelencia –y también el eje a partir del cual

7. La crítica al ingreso ciudadano no es, por lo tanto, de carácter moral o ético. No creemos que el público deba trabajar para “merecer” el acceso a la política social. Por el contrario, la crítica es eminentemente económica: en una economía monetaria es necesario generar incentivos a la participación en la fuerza laboral o, lo que es lo mismo, mecanismos –no solamente voluntarios– para que se produzcan los bienes y servicios que la moneda (el ingreso) pretende comprar.

se construían las protecciones–, el desempleo masivo y prolongado es una característica del paisaje social actual. En pocas palabras, sistemáticamente existen personas que a los ojos del mercado no tienen valor, y por lo tanto son dispensables, supernumerarios. Este "ejército de reserva" de desempleados es incluso utilizado como instrumento antiinflacionario. Ante este estado de cosas, el ELR permitiría eliminar el desempleo involuntario, al tiempo que establecería un piso para las condiciones laborales en el sector privado. Pero, además, *el ELR implicaría redefinir (ampliar) el significado del trabajo* al remunerar actividades no valoradas en el mercado. Resulta una obviedad que, por ejemplo, si los trabajadores del programa realizaran actividades de limpieza ambiental estarían llevando a cabo una tarea socialmente útil, más allá de que ninguna empresa privada lo encuentre rentable.

Creemos, en definitiva, que es necesario trascender la –falsa– dicotomía que suele plantearse en el debate entre las garantías universales de ingreso y empleo. En todo caso, el empleador de última instancia demuestra cómo podría ser implementado un ingreso de participación o mínimo cívico. Todo sistema económico requiere que al menos una porción de la población trabaje de modo que se produzcan los bienes y servicios que determinan las condiciones de vida. La economía no puede descansar en un mecanismo de participación puramente voluntaria en el proceso de producción. Sin embargo, *una garantía de empleo junto con un ingreso básico para los jóvenes, adultos mayores y discapacitados de todas las edades constituiría una síntesis entre ambas propuestas que haría posible trascender el falso debate ingreso versus trabajo, una alternativa de política a nuestro alcance, que puede contribuir a –parafraseando a Castel– "conjurar el riesgo de fractura de la sociedad"*. La Argentina ha avanzado decididamente en la garantía de un ingreso a los que no pueden o no deben trabajar, en lo que ha constituido un hecho histórico. Resta entonces garantizar un empleo a los que quieren trabajar.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. y A. Arias (2016): "Los estudios sociales sobre la pobreza", en *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, CLACSO.
- Andrenacci, L. y D. Soldano (2006): "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.
- Archer, M. (2004): *The meaning of the priority of labour*. Vaticano: Vatican City Press.
- Arias, A. (2012): *Pobreza y modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Arias, A. (2015): "Modelo de Asistencia en momentos de aumento de consumo". *Revista de Políticas Sociales*, 2. Universidad Nacional de Moreno.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2012): "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010". *Desarrollo Económico*, 206.
- Castel, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2003): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2007): *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Colección investigación y análisis. Buenos Aires, CELS.
- CENDA (2010): *La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*. Documento de trabajo 12.
- CIFRA (2010): *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. Documento de Trabajo 7.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2011): "Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. An Analysis of the Argentine Experience". *Employment Working Paper Series*, 109, ILO, Ginebra.
- Ferrer, A. (2014): "El pecado original de la economía argentina". *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, 177.
- Filgueira, F. (2013): "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 22, número 2, ICP-Montevideo.
- Garzón de la Roza, G. (2006): *Continued Struggle for Survival: how Plan Jefes y Jefas affected poor women's lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005*. Masters Thesis in Development Management and Policy, Georgetown University.

- Golbert, L. (2004): "¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". *Serie Políticas Sociales* 84.
- Golbert, L. (2007): "Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina", en *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Santiago, CEPAL.
- González, M. (2011): "La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Howard, M. (2005): "Basic Income and Job Guarantees: alternatives or complements? *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2-1.
- Kessler, G. (2011): "Exclusión social y desigualdad ¿Nociones útiles para pensar la estructura social argentina?". *Laboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social*, año XII, número 24. Buenos Aires.
- Keynes, J. ([1936] 2005): *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Knapp, G. ([1924] 1973): *The State Theory of Money*. New York: Augustus M. Kelley.
- Lerner, A. (1947): "Money as a Creature of the State". *American Economic Review*, 37.
- Lo Vuolo, R. (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (2009): *Asignación por hijo*. Serie Análisis de Coyuntura 21, CIEPP.
- Lozano, C., T. Raffo y A. Rameri (2009): *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?* Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Mario, A. (2014): "La Asignación Universal por Hijo en Argentina: Impacto de algunas Reformas sobre el Bienestar Social". *Estudios del Trabajo*, 47.
- Mario, A. (2016): "¿Puede una expansión económica generar empleo para todos?: evidencia de la era kirchnerista". *Realidad Económica*, 303, Buenos Aires.
- Mario, A. (2017a): "Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016)", en *Territorio y políticas públicas en el Sur*. Buenos Aires, Biblos.
- Mario, A. (2017b): "Política social y condicionalidad: ¿puede el Ingreso Ciudadano alcanzar sus objetivos?". *Debate Público*, 13, Buenos Aires.
- Marshall, A. (2004): "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts". *ILO Employment Strategy Paper* 13.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*. Buenos Aires, MTEySS.
- Minsky, H. (1965): "The Role of Employment Policy". *Hyman P. Minsky Archive*. Paper 270.
- Mitchell, B. (1998): "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment". *Journal of Economic Issues*, 32-2.
- Mitchell, B. y W. Mosler (2001): "Unemployment and fiscal policy", en *Unemployment: the Tip of the Iceberg*. Sydney, CAER/UNSW Press.
- Pastoret, C. y M. Tepepa (2006): "Community Development and ELR: A Gender-Aware Perspective. The Jefes y Jefas Program in Argentina". *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*, a Conference of the Levy Economics Institute of Bard College.
- Robinson, J. (1962): *Economic Philosophy*. London, Penguin Books.
- Rofman, R. y M. Olivieri (2011): "La cobertura de los sistemas previsionales de América Latina: conceptos e indicadores". *Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales* 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Tcherneva, P. y R. Wray (2005): *Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on females heads of poor households*. Working Paper 50, CFEPS.
- Van Parijs, P. (1991): "Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for Unconditional Basic Income". *Philosophy and Public Affairs* 20-2.
- Wray, R. (1997): *Government as Employer of Last Resort: Full Employment without Inflation*. Working Paper 213, Levy Institute.

Pensiones no contributivas y personas en situación de discapacidad: Tensiones entre protección social y capacitismo

Paula Mara Danel
danelpaula@hotmail.com

Mariana Gabrinetti
mgabrinetti@yahoo.com.ar

Docentes e
investigadoras del Instituto
de Estudios de Trabajo
Social y Sociedad, UNLP

El presente artículo retoma discusiones en torno a los sistemas de protección social y las tensiones que se generan en relación a las políticas focalizadas.¹ Nos centramos en la indagación de una política social desarrollada en Argentina desde 1948, observando su trayectoria desde la década del noventa a la actualidad, partiendo de los siguientes interrogantes: ¿esta política ha sido diseñada e implementada atendiendo a la noción de protección social en tanto un propósito a alcanzar? ¿Estos programas se articulan con otras intervenciones del Estado y se encuentran enmarcados en un sistema de protección social? ¿Las pensiones no contributivas para personas en situación de discapacidad continúan inscriptas en sistemas de protección social y se ponen en diálogo con las estrategias para generar empleo? Estos interrogantes nos sitúan frente a dos situaciones diferentes, ya que la noción de *protección social* dista ampliamente de aquella que refiere a un *sistema de protección social*. En este artículo revisamos conceptualmente ambas nociones, distinguiendo entre ellas puntos de tensión que se plasman en las características que fueron asumiendo en los últimos 20 años las pensiones no contributivas destinadas a personas con discapacidad. La noción de protección la consideramos desde el enfoque de derechos y con particular atención en la dimensión del cuidado. Por último, reflexionamos sobre cómo estos debates atraviesan las situaciones de intervención profesional de los trabajadores sociales, y las implicancias en las trayectorias de las personas con discapacidad.

1. Este artículo se enmarca en el proyecto "La intervención actual del Trabajo Social y las políticas sociales: nuevas dimensiones en relación con el enfoque de derechos en los campos jurídico, discapacidad, acción comunitaria y gestión de políticas sociales" dirigido por la doctora Margarita Rozas Pagaza y codirigida por la doctora Mariana Gabrinetti, realizado con asiento en el Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad, y finalizado en diciembre de 2017.

La noción de protección social y el sistema de protección social

Un aspecto importante para el análisis de ambos términos se remonta a la indagación de cuál es el contexto en el que se inscribe cada uno de ellos, y cuándo comienzan estos términos a ser aplicados en el abordaje, diseño e implementación de políticas sociales. En el marco del Estado de Bienestar, la protección social se conformaba como un objetivo a alcanzar. Esta noción se integraba a un sistema de políticas vinculadas entre sí en pos de dicho propósito, acompañado con una fuerte presencia estatal que se plasmaba en el diseño de políticas, en su ejecución, financiamiento y regulación. Tal como plantean Andrenacci, Falappa y Llovich (2004), el origen del Estado de Bienestar se fundó y desarrolló –en el caso argentino– en el peronismo clásico a través de "dos manos" combinadas: una "mano derecha" que incluyó el pleno empleo, niveles salariales altos en un marco de política de sustitución de importaciones que fomentaba el trabajo, y a la vez en el consumo a través de la creación y cuidado de un mercado interno. Por otro lado, una "mano izquierda" operaba a través del sistema previsional, una parte del sistema de salud y las asignaciones familiares; el sistema educativo y básico de salud de base universal; políticas de vivienda de carácter focalizado; y políticas sociales asistenciales orientadas a casos de extrema pobreza (Andrenacci y otros, 2004). En este marco se atendía a la protección social de manera que las políticas en los distintos sectores se integraban entre sí, procurando la inclusión y justicia social.

La protección social, aislada y despojada del encuadre del Estado de Bienestar, cambia su sentido, estrechándose, acotándose y reduciéndose. La protección social es un objetivo que se articula en un sistema en el Estado de Bienestar, pero puede transformarse en un objetivo aislado y separado de una integralidad de intervenciones públicas. En esta línea, Clemente y Maglione (2016) plantean que la amplia concepción de protección social

puede incidir en que resulten más fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de 'ayuda' que los de 'seguridad'.

La noción de protección social, despojada de un sistema integral propio del Estado de Bienestar, cobra protagonismo con esa orientación en la década del noventa. Al respecto, Pautassi (2012) plantea que es a mediados de dicha década que se comienza a referir la necesidad de protección social. Desde el enfoque de derechos, esta noción, reducida y despojada de un sistema que la abarque, es la que se desplegó en América Latina, orientando a las políticas sociales, plasmándose a través de programas de carácter focalizado, y procurando la "protección social" de la población considerada objetivo frente a una problemática determinada, sin considerarla como parte de una integralidad. Al mismo tiempo se llevaban adelante medidas de ajuste atravesadas fuertemente por una impronta neoliberal.

Así, la idea de protección social resultó funcional a la lógica neoliberal que imperó en la región a lo largo de los noventa, modificando también la orientación de la intervención a través de políticas sociales focalizadas que se plasmaron concretamente en programas sociales que se superpusieron en sus objetivos y en el tiempo, con un alcance en líneas generales limitado respecto a la problemática que dichas políticas procuraban atender en cada caso.

Luego de la crisis integral que tuvo lugar en Argentina en 2001 y 2002, y específicamente a partir de las políticas implementadas desde 2003 con los gobiernos kirchneristas, estas nociones vuelven a presentarse en tensión. Si bien en el contexto de estos gobiernos no se llegó a consolidar un sistema de protección social, se implementaron una serie de intervenciones públicas que procuraban cierta integración entre sí, construyendo una malla de protección que generó distinciones claras respecto a la etapa anterior, tal como analizaremos en este artículo. Fundamentalmente, se plantea la noción de derechos vinculada a la protección social de la ciudadanía, modificando las lógicas imperantes en la década anterior.

Entendemos que esta puja de sentidos entre una noción y otra es uno de los modos de expresión de distintos posicionamientos ideológicos, teóricos y políticos que orientan a las políticas sociales. En los noventa las políticas sociales ocuparon un lugar subsidiario de las políticas económicas. Su rol fue básicamente paliar los efectos de estas últimas, y en ese marco cobró protagonismo la concepción de protección social, justamente en un escenario signado por el ajuste estructural y achicamiento del Estado. Esa noción fue resquebrajando el dominio que ocupaba el sistema de protec-

ción social en el contexto de un modelo de integración nacional y popular en las políticas sociales, e influyó en el marco desde donde se orientaron las prácticas, que involucran también a las intervenciones profesionales. En este sentido, consideramos que en esta puja de sentidos se presenta una disputa de naturaleza teórica, y también otra de índole socio-política. Esta distinción de pujas de intereses nos aleja de una visión meramente técnica en el análisis de la política social y específicamente de las políticas y los programas sociales que en ella se enmarcan. Precisamente, entendemos a la política social como un campo en disputa en el cual las distintas orientaciones se plasman en esa lucha de intereses que se vislumbran en nuestro análisis, en la definición de la población considerada "objetivo" y en las concepciones orientadoras de prácticas.



Enfoque de riesgo y enfoque de derechos

Podemos vincular estas pujas con el enfoque de riesgos que predominó en los noventa y con el de derechos que atravesó las intervenciones del Estado desde 2003 hasta el inicio del gobierno de la alianza Cambiemos en Argentina. La problemática del riesgo se ha convertido en un tema relevante para las ciencias sociales, principalmente a partir de los noventa, cuando las estrategias de focalización y descentralización se desplegaron en forma sistemática, combinada y simultánea en el marco de las transformaciones atravesadas por la ideología neoliberal que signó a las políticas sociales. La lógica del riesgo estaría representando una modalidad que justifica la asistencia, y simultáneamente es un mecanismo de legitimación de las intervenciones en el campo social (Gabrinetti, 2013). Está asociada a la prevención ante la posibilidad de que un evento pueda acontecer, y no a la intervención sobre problemas experimentados como necesidades. Ese concepto es parte de un tipo de racionalidad que se instituye como estrategia de intervención, resultando una construcción cultural que ha adquirido centralidad a partir de los noventa y es ampliamente utilizada en nombre de la protección de personas e instituciones. La noción de riesgo está vinculada a la posibilidad de que se produzca un contratiempo, de que alguien o algo sufra perjuicio o daño (RAE, 2018). Las políticas vinculadas al riesgo se enlazan y traman con los conceptos de vulnerabilidad. Por ello, surge en esta matriz teórico-política la búsqueda pormenorizada de aquellas poblaciones que, estando en situación de vulnerabilidad, tienen menos activos para afrontar los riesgos. En esta línea es que se inscribe en el caso argentino la protección social en tanto propósito a cubrir a través de diferentes programas sociales que se crearon o reconfiguraron en los noventa, compartiendo las características que las políticas sociales desplegaron en la región latinoamericana, asumiendo como estrategia central la focalización hacia determinadas problemáticas.

Ante el corrimiento y achicamiento del Estado se generó una responsabilización de los agentes: son ellos quienes deben hacerse cargo de sí mismos. Castel (2004) plantea que hay quienes se benefician con esta individualización, pero también hay quienes quedan invalidados frente al nuevo escenario, por no contar con capital económico, cultural y social –en términos de Bourdieu– que les permita afrontar estas nuevas exigencias. La desarticulación de los sistemas colectivos conlleva a este segundo grupo a situaciones de inseguridad social, retornando la perspectiva de “clases peligrosas” que ya se había delineado en el siglo XIX.

Uno de los ejes centrales que serán debatidos en el apartado posterior –para el caso de los perceptores de pensiones no contributivas– es la tensión entre esta lógica del riesgo a “la discapacidad” como forma médicamente normalizada de pensar las existencias corporales y personales, y, por otro lado, la idea de riesgo vinculado a la discapacidad por las restricciones de acceso al empleo. En cambio, el enfoque de derechos considera como primer paso reconocer que los llamados ‘sectores excluidos’ son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se intenta modificar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida sean sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas, y no personas con necesidades objeto de asistencia. En este sentido, los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. Abramovich (2006) afirma que el enfoque de derechos parte de la idea de que las situaciones de pobreza determinan que haya privación de algunas libertades básicas –por ejemplo, la de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo– y que dicha pobreza depende de diferentes aspectos económicos, culturales, sociales, legales y políticos. Sin embargo, especifica que ciertas prácticas culturales y marcos político-jurídicos propician la discriminación contra ciertos individuos o grupos, generando mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza.

La idea esencial de la adopción de este enfoque es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar el bienestar deberían incorporar mecanismos compatibles con las normas y principios establecidos en derechos humanos en los procesos de formulación, implementación, evaluación de políticas y estrategias. Al respecto, señala Pautassi (2010) que el enfoque de derechos fija un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con el ejercicio de derechos, desde el cual se conforma un marco teórico y operativo que involucra a los diferentes actores en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad, no discriminación y de responsabilidad. Desde este enfoque el sistema de protección social permitiría alcanzar tal ejercicio de derechos. Las políticas que se diseñaron en Argentina desde 2003 se encontraron atravesadas por la noción de derechos en pos de la inclusión social. En la normativa creada para determinadas intervenciones –como es el caso de la Asignación Universal por Hijo– esta perspectiva se hace explícita. En el caso de programas de transferencia de ingresos –como ha sido el Plan Familias por la Inclusión Social– se considera un derecho la

protección que esta intervención ofrece, aunque queda sujeto al cumplimiento de condicionalidades que procuran la protección de niños y niñas de las familias receptoras. La pregunta que aquí nos hacemos se vincula también a pensar si llegaron a enmarcarse en un sistema.

Sobre las pensiones

Las pensiones no contributivas destinadas a personas con discapacidad se incluyen en los programas de protección social –no contributivos– destinados a personas con discapacidad, madres de siete hijos y personas “de edad avanzada”.² Se brindan a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se otorgan tras acreditar ciertas condicionalidades, que en el caso de discapacidad está asociada a una condición de salud o situación de discapacidad que impida el retorno o el ingreso por primera vez al mercado de trabajo. Su regulación es a través de las leyes nacionales 13.478, 15.705, 16.472, 18.910, 20.267 y 24.241 y de la reglamentación vigente, el Decreto 432/97: “encontrarse incapacitado en forma total y permanente, en el caso de pensión por invalidez. Se presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en la capacidad laborativa una disminución del 76% o más. Este requisito se probará mediante certificación expedida por servicio médico de establecimiento sanitario oficial, en el que deberá indicarse la clase y grado de incapacidad. Dicha certificación podrá ser revisada y/o actualizada toda vez que la autoridad de aplicación lo crea conveniente”. La norma establece restricciones al acceso, entre las que se destacan: que los familiares obligados no estén en condiciones de brindar asistencia; que no se produzca el reingreso al mercado formal de trabajo; y que en el núcleo familiar no cuente entre sus miembros con más de dos perceptores de pensiones.

La reglamentación vigente podría ser temporalmente ubicada en la década del 1990, en la que la matriz del riesgo operaba de forma hegemónica. En este marco debemos explicitar algunas categorías que permitan

comprender las razones por las que el análisis de las pensiones no contributivas, especialmente las destinadas a personas en situación de discapacidad, permitieron identificar los momentos que fue asumiendo la política de protección social en la tensión entre acciones de protección y sistema de protección social.

En torno a las concepciones de discapacidad que han hegemonizado el diseño y la implementación de las políticas de transferencia de ingresos, desde el momento de la última reglamentación vigente a la fecha podemos identificar la tensión de dos modelos: el médico y el social.

El modelo médico de discapacidad es aquel comprendido por prácticas y discursos que instalan la falta, la deformación o el mal funcionamiento como razón de ser de la discapacidad. Incluye a un conjunto de prácticas no necesariamente concordantes en sus formas, pero que tienen la misma matriz. La discapacidad desde este modelo es la consecuencia individual de algo que funciona en el plano corporal de manera deficitaria, por ausencia o forma inadecuada). Esta mirada supone un particular comportamiento de los agentes. Podemos enlazar el modelo médico de la discapacidad con las características que propone Menéndez (1990) para el modelo médico hegemónico, que supone un proceso histórico-social que medicaliza las prácticas de los agentes. Incluimos así esta manera de pensar la discapacidad en los procesos medicalizantes que se han dado en varias esferas de la vida, lo que implicó un proceso expansivo en el diagnóstico y tratamiento médicos de situaciones que previamente no eran consideradas problemas de salud (Iriart y Ríos, 2012).

Para caracterizar el modelo social de la discapacidad retomamos las discusiones que propone Oliver (1990; 1998), reconociendo que las causas de la discapacidad no son biológicas, sino sociales: la deficiencia pertenece al dominio de la naturaleza, mientras la discapacidad es entendida como un dominio de lo social. La carencia de un órgano, su mal funcionamiento o la lentificación de funciones serán del dominio médico, mientras que las limitaciones que se impongan al sujeto con deficiencias no serán de su responsabilidad, sino producto de la organización social.

La perspectiva que ponemos en juego para comprender la discapacidad se distingue completamente de la insuficiencia y de la enfermedad, y la considera una producción socio-cultural (Vain y Rosato, 2005). En tal sentido nos parece oportuno sumar algunas reflexiones en torno a la idea de construcción social. “La metáfora de la construcción social se ha

2. Desde el dictado de la Ley 27.260, llamada Ley de Reparación Histórica, se creó la Pensión Universal al Adulto Mayor que reemplaza la anterior Pensión no contributiva para mayores de 70 años. Ésta reemplaza al otorgamiento de jubilaciones por moratoria previsional, supone un acceso al 80% del haber previsional mínimo, no da derecho a pensión derivada y es incompatible con otros derechos previsionales.



agotado porque todo lo humano ha sido construido. Si bien aún puede cumplir una función didáctica relevante en contextos específicos, contribuyendo a desnaturalizar sentidos comunes, debería evitarse calificar como 'construida' o 'inventada' a cualquier tradición, cultura o identidad de la que el observador se sienta distante o a disgusto, mientras se mantiene un silencio sepulcral sobre las tradiciones naturalizadas del propio investigador" (Grimson, 2011). Nos interesa interrogar o discutir esta idea de construcción social en relación a la noción de discapacidad. Comprendemos que en la batalla cultural de diferenciarnos de la mirada proveniente del modelo médico se ha configurado una estrategia de comunicación que resalta la construcción social de la discapacidad en contrapunto con la mirada centrada en el déficit. Ahora bien, la propuesta de Grimson resulta reveladora y desafiante en clave de buscar argumentaciones sólidas sobre este tema. "Una configuración cultural es un espacio en el cual hay tramas simbólicas compartidas, hay horizontes de posibilidad, hay desigualdades de poder, hay historicidad. Se trata de una noción útil contra la idea objetivista de que hay culturas esenciales, y contra el postulado posmoderno de que la cultura son fragmentos diversos que sólo los investigadores ficcionalizan como totalidades. La noción de configuración busca enfatizar tanto la heterogeneidad como el hecho de que ésta se encuentra, en cada contexto, articulada de un modo específico" (Grimson, 2011). Las configuraciones culturales que se han generado en relación a la discapacidad deben ser comprendidas en tanto producciones históricas que han sedimentado modos de comprensión disímiles, y las articulaciones que han dado aportan a la constitución de hegemonía. En este punto toman sentido las investigaciones que retoman los paradigmas construidos sobre la discapacidad, o los modelos de abordaje (Puig de la Bellacasa, 1987; Palacios, 2009). La noción de configuración viene a situar de manera enraizada las articulaciones posibles.

Esta tensión entre modelo médico y modelo social se hace presente en la producción social de la política de transferencia de ingresos mediante pensiones no contributivas. Cuando se impone el modelo médico, el foco de atención está puesto en la acreditación de la deficiencia, por lo que las políticas estatales de transferencia se centrarán pormenorizadamente en acreditar la imposibilidad de retorno al trabajo. Las políticas de transferencias condicionadas destinadas a la población con discapacidad pueden ser leídas desde los datos existentes en torno a los índices de desempleo y precarización laboral en este grupo poblacional. Mareño (2015) señala que "escasas oportunidades de empleo genuino, desventajas significativas

en el mercado laboral, bajos ingresos, asignación de tareas no calificadas y de escasa productividad, omisión de derechos laborales, subocupación horaria, empleos de baja calidad y altamente inestables, se mantienen e incluso se acentúan". Considerando esta realidad del mercado de trabajo y las condiciones de vida de las personas con discapacidad, podríamos plantear que el modelo social haría más laxa la acreditación de la incapacidad laboral (en un 76%).

Desde la asunción de la alianza Cambiemos en la administración del Estado nacional se produjo una baja significativa del número de pensiones no contributivas, argumentando estas cuestiones: que la acreditación de la discapacidad no estaba realizada en el 100 por ciento de los casos, por lo que se puso énfasis en la exigibilidad de portación del Certificado único de discapacidad; que el otorgamiento de pensiones había sido realizado sin el cumplimiento de la reglamentación vigente, ya que los porcentuales de incapacidad laboral no estaban cumplimentados, y con esto señalan que el otorgamiento de pensiones a niños y niñas ha sido "anticipado"; y que la asignación de pensiones no contributivas desalienta la búsqueda laboral, instalando este argumento desde la idea del derecho a trabajar. Esto resulta controversial, ya que el derecho al trabajo ha marcado las luchas de los colectivos de personas con discapacidad en nuestro país, en la región y en el mundo. Para que el derecho al trabajo sea efectivizado es necesario contar con posicionamientos activos del Estado. Por ejemplo, cumplir con la actual reglamentación del cupo del 4% en los distintos estamentos estatales, quitar barreras arquitectónicas, comunicacionales, culturales, pedagógicas y del transporte que hacen dificultoso –cuando no imposible– la configuración de competencias para el empleo. El avance restrictivo, vía reducción de pensiones, pone en evidencia el uso intensificado de argumentos del modelo médico al servicio de la configuración neoliberal del Estado.

En el año 2017, y mediante el Decreto 698, se creó la Agencia Nacional de Discapacidad "como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, que tendrá a su cargo el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez". La gestión de la solicitud, la evaluación y el otorgamiento de pensiones quedó a cargo de esta Agencia, y ya no de la Comisión Nacional de Pensiones. Desde la creación de la Agencia acontecieron

los siguientes cambios: se eliminó la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (creada en el año 1996), frente a las repercusiones que tuviera la suspensión de pago de un millar de pensiones en junio de 2017; se produjo una mayor demora en los procedimientos de evaluación y otorgamiento de nuevas pensiones: hasta diciembre de 2015 se otorgaban 12.000 por mes (incluidas las pensiones para mayores de 70 años y madres de 7 hijos), y en los primeros tres meses de 2018 se aprobaron 8.869 pensiones de todo el país; se estima que están "paradas" 100.000 solicitudes de pensiones no contributivas de discapacidad, a la espera de resolución. Estas situaciones se contraponen con los preceptos estipulados en las convenciones de derechos de niños, niñas y adolescentes: se demoran o no se aprueban trámites de pensiones argumentando que no es posible acreditar la incapacidad laboral por su condición de niños. Asimismo, la adhesión a la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad supone un posicionamiento activo del Estado argentino en torno a la garantía de accesos.

Atravesamientos en las intervenciones profesionales

Entendemos que estos modos antagónicos de pensar las políticas de transferencia de ingresos, en tanto respuesta al "riesgo" o como forma colectiva de afrontar diferentes experiencias vitales, atraviesan las formas en que el Trabajo Social asume sus intervenciones. Las intervenciones profesionales se enmarcan en las respuestas estatales, pero no se agotan allí, en tanto se trama una temporalidad y una espacialidad que se habitan en los encuentros interventivos. En tal sentido, retomamos la idea de respeto por uno mismo y reconocimiento de los otros, algo que ha sido analizado por Fernández Moreno (2011), Morales Aguilera y Vallés González (2013), quienes, recuperando los aportes de Axel Honneth, visualizan las dinámicas sociales que se generan en torno al encuentro con otros. La dificultad de mostrar respeto mutuo allende las fronteras de la desigualdad, es decir aquello que ponemos en juego en las intervenciones, supone un alojar a los otros desde las propias matrices teóricas, epistémicas y perceptivas.

Los aportes de Sennett (2003), reflexionando sobre las relaciones de respeto entre los agentes sociales, se tornaron un soporte analítico fundamental, ya que permiten desentrañar las múltiples miradas y las prácticas corporales puestas en juego en el proceso interventivo. En ese marco se recupera la discusión en torno a qué respuestas producimos al enlazar

las gestiones de pensiones no contributivas entre las estrategias que se despliegan en las intervenciones. Yolanda Guerra (2012) señala que existe "una articulación perfecta entre la precarización del trabajo, la flexibilización de la legislación laboral y las políticas focalizadas. Y esta articulación tiene incidencia directa en nuestras intervenciones profesionales, en la doble condición de trabajadores y trabajadores sociales. Se impone una lógica que prioriza las resoluciones inmediatas, las intervenciones puntuales y precarias, una instrumentalidad volátil. (...) Desde esta lógica, el mejor trabajador social es aquel que da una respuesta, no importa cuál, porque lo único que se valora es que se 'solucione'". En tal sentido, observamos discusiones en torno al despliegue de instrumentalidad y tácticas llevadas adelante sin una profunda reflexividad, lo que produciría cierta reproducción de lógicas estigmatizantes hacia las personas usuarias de servicios sociales. También, en el caso de las pensiones no contributivas destinadas a personas en situación de discapacidad, una profundización de la profecía autocumplida sobre su imposible inserción laboral. Esta cuestión supone una discusión intensificada, ya que por un lado se busca, desde el respeto mutuo y el reconocimiento, dar cuerpo a la reflexividad sobre el lugar que ocupa la pensión en la reproducción social de las personas con discapacidad, y al mismo tiempo comprenderla como forma colectiva de afrontar la respuesta estatal. Pero también requiere una explicitación de los proyectos a largo plazo que configuraremos con "los otros" en los procesos interventivos. Es decir, no se trata de demonizar las políticas asistenciales, ya que esto nos alejaría preocupantemente de referencias sobre las reales condiciones de vida de las personas con discapacidad. Lo asistencial se configura en derecho en la medida que el respaldo jurídico obliga a los estados nacionales a producir condiciones de vida dignas. Pero al mismo tiempo necesitamos incluir la idea de que también es obligación estatal generar condiciones para que la inserción laboral sea una realidad tangible, cercana y posible. Nos corremos de antagonismos estériles, entendiendo que la complejidad de la realidad se asemeja más a paradojas que a presencias refulgentes. La asignación de trayectorias vitales posibles escudriñadas desde el diagnóstico médico-funcional pulsa los diseños de las políticas sociales y atraviesa nuestras intervenciones. "La perspectiva 'capacitista' define la discapacidad en términos de deficiencia y desvío de la norma humana" (Muller y Ferrier, 2002). El capacitismo coloca a las personas en situación de discapacidad en exclusivos itinerarios terapéuticos, y los excluye del trabajo asalariado.

Siguiendo los aportes de Walter Mignolo (2007), señalamos que ha sido la misma modernidad la que produjo las condiciones de opresión y las de posibilidad de visualización y generación de acciones libertarias. Y siguiendo a Repetto (2009), planteamos que la vida política procesa la complejidad pública que se traduce en gestión de políticas sociales. El marco institucional, en tanto cristalización de los intereses en pugna, opera como escenario y marco contenedor de las prácticas profesionales. En tal sentido, la recuperación de las discusiones que sobre institucionalidad social se han dado en los últimos años (Repetto, 2009; Filgueira y otros, 2006; Rozas Pagaza, 2010) permite tramar la complejidad que asume la intervención en cada campo específico. Las condiciones de intervención, en tanto trabajadores tramados en un proyecto organizacional y político profesional, permiten desplegar posicionamientos, apuestas y acciones profesionales. Las disputas con el capacitismo son una bandera posible de ser enlazada a las respuestas estatales mediante sistemas de protección social.

Bibliografía

- Abramovich V (2006): "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, 88.
- Acuña C y otros (2010): "Discapacidad: derechos y políticas públicas". En *Políticas sobre discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Andrenacci L, Falappa y D Lvovich, (2004): "Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)". En *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Castel R (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Manantial.
- Chiara M y M Di Virgilio (2009): "Conceptualizando la gestión social". En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Clemente A y C Maglione (2016): "La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional". En *Estado y políticas públicas*, 6.

- Danani C (1996): "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA, CBC.
- Danani C (2009): "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Danani C (2016): "Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández". *Análisis*, 12.
- Danel P (2016): *Las intervenciones de los trabajadores sociales en el campo de la discapacidad. Trayectorias y temporalidades*. Tesis de doctorado en Trabajo Social, UNLP.
- Fernández Moreno, A (2011): *Jóvenes con discapacidades: sujetos de reconocimiento*. Tesis de doctorado, Universidad de Manizales, Colombia.
- Ferrier L y V Muller (2008): "Disabling Able". *M/C Journal*, 11-3.
- Fiamberti H (2008): "Reflexiones sobre las Políticas Públicas y la legislación vigente. ¿Una oportunidad de cambios?". En *Los derechos de las personas con discapacidad. Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Gabrinetti M (2013): "Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012". Tesis doctoral en Ciencias Sociales, UBA.
- Gabrinetti M y P Danel (2017): "Intervenciones profesionales entre los sistemas de seguridad social y las protecciones". Ponencia en las *X JIDEEP*, Facultad de Trabajo Social, UNLP.
- Grimson A (2011): *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Guerra Y (2012): "La intervención como proyecto ético-político y su vinculación con las reales condiciones de trabajo". En *Trabajo social y mundo del trabajo: Reivindicaciones laborales y condiciones de la intervención*. La Plata, Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.
- Iriart C y L Ríos (2012): "Biomedicalization and childhood: attention deficit hyperactivity disorder". *Interface* (Botacatu), 16-43.
- Mareño Sempertegui M (2015): "Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario". En *Trabajo y Sociedad* 25.
- Menéndez E (1990): *Antropología Médica. Orientaciones, desigualdades y transacciones*. México, Casa Chata.
- Mignolo W (2010): *Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la Decolonialidad*. Buenos Aires, del Siglo.
- Morales Aguilera P y B Vallés González (2013): "Discapacidad y reconocimiento: reflexiones desde el prisma de Axel Honneth". *Dilemata* 5.
- Oliver M (1990): *The politics of disablement*. Londres, Macmillan.
- Oliver M (1998): "¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?". En *Discapacidad y sociedad*, Madrid, Morata-Fundación Paideia.
- Palacios A (2008): "El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". *Serie CERMI.es* 36.
- Pautassi L (2010): "El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión". En *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*, CEPAL.
- Pautassi L (2012): "Desigualdad revisitada: vulnerabilidad, protección y derechos". *Escenarios*, 18.
- Quijano A (2011): "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina". En *Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, CLACSO-UNESCO.
- REDI, CELS, FAICA, FENDIM & ADC (2012): *Informe Alternativo. Situación de la discapacidad en Argentina: 2008-2012*. Informe presentado al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Rentería-Pérez E y S Malvezzi (2008): "Empleabilidad, cambios y exigencias psicosociales en el trabajo". *Universitas Psychologica*, 7(2).
- Repetto F (2009): "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social". En *Gestión de la política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Filgueira F y otros (2006): *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. Una nueva política social para América Latina*. Washington, Planeta.
- Rozas Pagaza, M (2010): "La intervención profesional un campo problemático tensionado por las transformaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad contemporánea". En *O Social em Questão*, 24.
- Rodríguez Enriquez C y F Reyes (2006): *La política social en la Argentina postconvertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. Buenos Aires, CIEPP.
- Romanach J y M Lobato (2005): "Diversidad Funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano". *Foro de Vida Independiente*. <http://www.forovida independiente.org>.
- Sennett, R (2003): *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdades*. Barcelona, Anagrama.
- Vain P y A Rosato (2005): *La construcción social de la normalidad. Alteridades, diferencias y diversidad*. Buenos Aires, NOVEDUC.

América Latina en el siglo XXI: ¿Nuevas derechas o nuevos modos de las viejas derechas?

Comenzando por el principio: las "décadas perdidas" neoliberales

Carlos Ciappina

Docente de la carrera de
Trabajo Social, UNM

ciappinac@gmail.com

Los procesos denominados "de transición" (Borón, 2003) en América Latina –luego del período en que se desplegaron las dictaduras pretorianas civil-co-militares– alentaron la esperanza de un rápido retorno a los procesos nacional-populares –y aún la posibilidad de intentar desarrollar proyectos de carácter socialista– que habían caracterizado la política latinoamericana en las décadas de la inmediata posguerra mundial. Lejos de esas esperanzas, las democracias surgidas con el fin de las dictaduras en los años 80 del siglo XX dieron paso a la consolidación de políticas económicas que, atenuadas por el fenómeno de la deuda externa y las demandas de los sectores concentrados de la economía (en particular de las muy fortalecidas elites financieras), se transformaron rápidamente en procesos de carácter regresivo para las aspiraciones populares. Puestos los gobiernos "transicionales" a optar por retomar políticas de carácter inclusivo y nacionalistas o profundizar el modelo neoliberal, eligieron esto último. La segunda mitad de la década de 1980 y toda la de los 90 vieron el despliegue de un profundísimo proceso de políticas denominadas de "ajuste estructural", una ampliación de las políticas neoconservadoras que ya habían desarrollado las dictaduras, aunque encuadradas en un nuevo nombre: "neoliberalismo".

Estas políticas –que se desplegaron en Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivia, Ecuador, América Central y el Caribe (con la excepción de Cuba) y México– identificaron como "problema" el tamaño y dimensión del Estado, el "alto costo" de los bienes industriales de producción nacional frente a los de los mercados emergentes, las dificultades para sostener el valor de las monedas frente al dólar y lo que consideraban un costo "elevado" de la mano de obra. Frente a este diagnóstico, en los distintos países latinoamericanos se llevó a cabo el experimento neoliberal avalado por el denominado "Consenso de Washington" (Lechini, 2008): privatización o cierre de las empresas de gestión estatal, apertura indiscriminada de la

economía, toma de deuda externa para compensar el déficit presupuestario y la balanza de pagos, reducción de la planta laboral estatal con procesos de retiros voluntarios, jubilación anticipada o despidos masivos, baja de salarios y disminución de derechos laborales, descentralización, reducción o privatización de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y políticas de restricción monetaria e internacionalización de las economías nacionales por la ampliación del peso de las compañías transnacionales en las economías locales.

El resultado de estas políticas –que fueron presentadas como un ajuste "necesario" para lograr salir de la crisis económica que afectó a Latinoamérica a partir de la crisis de la deuda mexicana en 1982– fue, como ha sido ampliamente estudiado, el de un agravamiento de los problemas que los países latinoamericanos ya tenían antes de las políticas de ajuste. A los problemas estructurales de estancamiento económico, precariedad de la mano de obra, condiciones precarias de vida y en la provisión de servicios de salud y educación, las políticas de ajuste agregaron una baja considerable en la tasa de empleo, reducción del salario, ampliación de la economía informal, crecimiento de la deuda externa, reducción de la capacidad de gestión de los estados (en todos sus niveles), destrucción de las economías industriales, encarecimiento de los servicios públicos ahora privatizados y, finalmente, crisis bancaria y financiera.

La inestabilidad social que siguió a todos estos procesos generó reacciones populares: se inició la ola de protestas del "caracazo" contra las políticas de ajuste de Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989), la caída del presidente de Ecuador por la crisis financiera en 1999, la llamada "Guerra del Agua" en el año 2000 en Bolivia o la crisis de 2001 en Argentina, y también procesos electorales que llevaron al poder a movimientos o partidos populares que habían estado fuera del gobierno hasta ese momento, como el Frente Amplio en Uruguay (2005), el Partido Trabalhista en Brasil (2003) y el Chavismo en Venezuela en 1999 (Arceo, 2006).

El ciclo nacional-popular de inicios del siglo XXI

Así, en la primera década del siglo XXI América Latina vivió un período de llegada al poder de un conjunto de gobiernos populares que, retomando tradiciones nacionalistas, populares, antiimperialistas y democráticas, llevaron a cabo un conjunto de transformaciones de carácter económico-social que tenían una larga data de demandas incumplidas. En general, y con matices variados según los países, ese conjunto de cambios impulsados pueden describirse como: la ampliación ostensible de la intervención estatal en el direccionamiento de la economía; la limitación o regulación de las actividades económicas desarrolladas por las empresas y conglomerados transnacionales; la recuperación o creación de empresas estatales o mixtas con mayoría accionaria estatal; la recuperación de las definiciones nacionales en materia económica, a partir de un proceso de desendeudamiento y búsqueda de financiamiento propio, o en mercados no tradicionales de capitales (por ejemplo, China y los *swap* de monedas), lo que conllevó una reducción considerable del peso y poder de los organismos tradicionales de crédito internacional (en particular el FMI y el Banco Mundial); una tendencia creciente al despliegue de políticas inclusivas de carácter educativo, sanitario y económico basadas en la lógica de los derechos universales; la vocación y la organización de organismos de integración latinoamericana, buscando limitar el peso del tradicional intervencionismo norteamericano y –en menor medida– europeo en la política exterior latinoamericana (ampliación de MERCOSUR, UNASUR, ALBA, CELAC, etcétera).

Este proceso de construcción de gobiernos –que llamaremos nacional-populares (Vilas, 2005)– alcanzó su máxima extensión en el inicio de la segunda década de este siglo: un observador que se centrara en el año 2010 encontraría a Evo Morales junto al Movimiento al Socialismo en la presidencia de Bolivia, Hugo Chávez en la de Venezuela, Rafael Correa en el Ecuador, Lula Da Silva y el Partido Trabalhista en Brasil, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, José Mujica y el Frente Amplio recientemente electo en el Uruguay, Fernando Lugo (primer presidente no-colorado desde la década de 1950) en el Paraguay, el retorno del Frente Sandinista en Nicaragua y el primer mandato de Michelle Bachelet en Chile. No es exagerado afirmar que desde el período independentista fue la primera vez que coincidieron gobiernos con un perfil similar en términos ideológicos, de posicionamiento internacional y de políticas económico-sociales. Este período de quince años aproximados tuvo consecuencias profundas en términos de políticas públicas



y de movilización social, y también en relación a la percepción de los sentidos y los modos de la acción política. Asimismo, impactó en las formas y el comportamiento de los sectores populares y sus modos de organización. Por último, es necesario señalar que –algo no muy advertido en el período– hubo importantes modificaciones en los comportamientos políticos de las llamadas “clases hegemónicas” o las tradicionales elites latinoamericanas, su relación con el Estado y –particularmente– con la política.

¿Agotamiento de los gobiernos nacional-populares o cambios en los comportamientos de las elites hegemónicas?

Como ya señaláramos previamente, durante los primeros quince años de este siglo XXI gobiernos de carácter popular, democráticos y nacionales llevaron a cabo un proceso que –con matices y diferentes profundidades– hicieron crecer las economías latinoamericanas a tasas muy elevadas¹ y al mismo tiempo propiciaron –y lograron– mejorar las condiciones de vida y los servicios públicos para millones de personas.² Este proceso –que combinó crecimiento económico en los marcos de un capitalismo intervenido con diversas herramientas por el Estado en manos de gobiernos populares–democráticos– encontró limitaciones macroeconómicas a partir del impacto de la crisis internacional de 2008, en particular por la caída de los precios internacionales de bienes primarios, tales como el petróleo, el cobre, los granos y la carne. Este límite externo repercutió en las tasas de crecimiento, aunque no en la capacidad de los gobiernos nacional-populares para sostener los procesos de distribución del ingreso. Sin embargo, hubo otro efecto de la crisis: el freno al crecimiento económico y la baja en los precios internacionales de *comodities* pusieron a las elites, que –salvo en el intento de golpe venezolano de 2002– se habían mantenido ejerciendo una presión moderada sobre las políticas de los gobiernos populares, ante la disyuntiva de disputar el poder político o resignarse a una pérdida mayor de sus ingresos para sostener los procesos de redistribución de la renta en el nivel interno. No puede ser producto de la casualidad –nada lo es– que en la Argentina del año 2008 se produjera un levantamiento de los sectores terratenientes; que un año después se produjera en Honduras el golpe que lideró la Corte Suprema y derrocó al presidente Zelaya; un año más tarde (2010) un nuevo intento de golpe –en este caso policial, bancario y mediático– intentó derrocar al presidente constitucional de Ecuador, Rafael Correa; en 2012 un golpe –esta vez Parlamentario– depuso al presidente paraguayano Fernando Lugo; y en el año 2016 el gobierno constitucional de Dilma Rousseff en el Brasil fue depuesto en un juicio político comandado

por el vicepresidente, la clase política conservadora y los medios masivos de comunicación, en conjunto con el Poder Judicial. En todos los casos –los golpes destituyentes que “triumfaron” y aquellos que fracasaron en derrocar al poder ejecutivo– el bloque de poder hegemónico de cada país mostró una gran capacidad de iniciativa política. Debemos señalar que esa iniciativa también incluyó la participación en procesos electorales “limpios”, como es el caso de la Argentina.

Lo que queremos destacar es que, a diferencia de los procesos políticos de décadas pasadas, las clases hegemónicas abandonaron la estrategia política que descansaba en el golpe militar, para intentar formas nuevas de desplazamiento de los gobiernos nacional-populares. Estas formas nuevas combinan la movilización política de actores sociales, tradicionalmente muy reacios a participar en política, con un rol deslegitimador de las políticas nacionales, populares y democráticas a cargo de los medios de comunicación masivos, y con la emergencia –como ariete pre y post conflicto– de amplios segmentos del poder judicial como instrumento de judicialización de la política (Huertas y Cáceres, 2014). Este es un dato relevante a la hora de analizar la situación actual latinoamericana y lo que podríamos llamar un “empate” entre el modelo nacional-popular-democrático y el neoservadurismo en formato neoliberal.

En la *Argentina*, una coalición electoral que se originó en la tradicional derecha liberal-conservadora (PRO), quienes durante décadas no pudieron dar cuenta del acceso al poder sino por medio de golpes de Estado o del “entrismo” a partidos populares (por ejemplo, el menemismo y su alianza en el gobierno con sectores de la renta terrateniente y financiera), lograron, en articulación con el Partido Radical (tradicionalmente de “centro”), construir una estrategia electoral novedosa –basada en las nuevas tecnologías virtuales, junto a un discurso alejado de las recetas neoliberales del ajuste, el recorte presupuestario y el apoyo potente de los medios hegemónicos– que logró ganar por escaso margen las elecciones generales de 2015. A partir de ese triunfo inédito para la tradición argentina –un partido construido a partir de millonarios, con ministros y funcionarios gerentes empresariales y financistas– las clases hegemónicas argentinas (terratenientes, financistas, industria transnacional) iniciaron un paulatino pero sostenido proceso de repliegue de las políticas estatales garantistas de derechos en materia de Derechos Humanos, educación, salud o comunicación. Este proceso de reconstrucción de un marco societal asentado en la desigualdad, el despliegue de una economía cada vez más excluyente y el

1. Por ejemplo, en el año 2010 la tasa de crecimiento de la región fue del 6% promedio, y más en algunos casos, como Uruguay (9,0%), Argentina (8,4%) o Brasil (7,7%) (CEPAL, 2011).

2. Según la CEPAL, la pobreza se redujo en un 15,2 puntos entre 2002 y 2016 en América Latina.

desarrollo de enormes negocios para los sectores tradicionalmente favorecidos, cuenta además con una inusitada actividad represiva que tomó por sorpresa a la sociedad argentina, luego de más de una década de movilizaciones callejeras (a derecha e izquierda) y de trabajadores. La figura de la prisión preventiva está siendo utilizada como instrumento de persecución política, generando inclusive la condena de organismos internacionales de Derechos Humanos; las movilizaciones y protestas de los pueblos originarios fueron ferozmente reprimidas en manos de las fuerzas federales; en la propia capital de la Nación, manifestaciones tradicionales en plena Plaza de Mayo han sido brutalmente reprimidas con decenas de heridos y detenidos en marchas de protesta por los recortes jubilatorios y de salarios docentes. La inversión en equipamiento represivo callejero para las fuerzas de seguridad ha subido un 500% y las bien pertrechadas fuerzas de gendarmería –armadas al estilo de las fuerzas antichoque israelíes y norteamericanas– contrastan con marchas civiles absolutamente pacíficas, con la participación de familias, niños y ancianos. Se ha vuelto práctica común el cacheo de personas en plena calle o en el transporte público, y la irrupción de fuerzas de seguridad en ámbitos educativos como escuelas y universidades.

En *Brasil*, la recomposición hegemónica neoconservadora desestimó el proceso legal y legítimo de las elecciones y eligió una estrategia de golpe civil (Anderson y otros, 2016). Durante el segundo mandato de la presidenta del Partido Trabalhista, Dilma Rousseff, se llevaron a cabo diversas iniciativas –originadas en la Cámara de Diputados– con el objetivo de llevar adelante procesos de *impeachment*. El trascurso finalizó con una votación a inicios del año 2016 que –sin pruebas ni delito alguno comprobable– consumó un golpe civil en la potencia económica más importante de América Latina. El gobierno surgido de ese golpe parlamentario ha sido el de Michel Temer (ex vicepresidente de Dilma Rousseff) y, del mismo modo que en Argentina –pero sin legitimidad de origen– se inició una acelerada recomposición neoconservadora: el equipo ministerial de Temer está compuesto en su casi totalidad por varones blancos, provenientes del mundo de los negocios o de la elite terrateniente y financiera. La agenda de gobierno de Temer ha sido –pese a la fragilidad y su escaso apoyo por parte de amplísimos sectores de la sociedad brasileña– acelerada: en diciembre de 2016 logró aprobar en el Congreso el congelamiento de los gastos de la administración federal por el término de 20 años. En julio de 2017 logró aprobar una reforma laboral recargada que redujo derechos laborales conquistados desde la época de Getulio Vargas. El paso siguiente es el de un amplísimo plan de venta de



bienes del Estado y la privatización de grandes empresas públicas. Acompañando este modelo de reconfiguración neoliberal, la política represiva ha sido terriblemente ampliada: en medio de una ola de protestas contra su gobierno –entre otras cosas por la reforma laboral y jubilaria que redujo derechos de los trabajadores– el presidente solicitó al ejército que se encargue de la represión, algo que está expresamente vedado por la Constitución Brasileña. En el caso de las favelas de Río de Janeiro, el presidente golpista autorizó en septiembre de 2017 la utilización de fuerzas militares para combatir delitos comunes. La violencia en las zonas rurales –a manos de fuerzas policiales estatales junto a los terratenientes– ha recrudecido en Brasil: según la Comisión Pastoral de la Tierra, la cifra de asesinatos políticos del año 2016 fue de 60, y de más de 40 en los primeros seis meses de 2017.

En el caso de *México*, las fuerzas militares participan de lo que se denominó “guerra al narcotráfico” desde el año 2006. Pero el presidente Peña Nieto ha presentado un proyecto de ley –aprobado por ambas cámaras recientemente– en donde se autoriza al ejército a desplegarse en todo el ámbito del país en los casos “en que se amenace la seguridad interna” y se habilita al mismo ejército a realizar tareas de inteligencia interna y a utilizar “cualquier método de extracción de información dentro del marco legal” (Pereyra, 2012).

En *Honduras*, las consecuencias de la interrupción democrática del gobierno de Manuel Zelaya –que había intentado un acercamiento con los gobiernos nacional-populares de América del Sur–, en una alianza entre la Corte Suprema de Justicia y los partidos de derecha, se prolongaron hasta las recientes elecciones, en donde el candidato de derechas (Juan Orlando) llevó adelante un fraude tan escandaloso que hasta la propia Organización de Estados Americanos declaró que debía realizarse nuevamente el escrutinio. Las protestas callejeras fueron brutalmente reprimidas y el fraude va camino a consolidarse.

En *Paraguay* (Soler, 2014) el golpe institucional de 2012 destituyó –en una modalidad similar a la de Brasil, pero “exprés”– al presidente legal y legítimo Fernando Lugo y dejó en el gobierno a su vicepresidente conservador, Duarte Frutos. El bloque político de derechas ni siquiera pudo aguantar las tibias reformas sociales de Lugo y devolvió en las elecciones de 2013 el poder al Partido Colorado, de la mano de Horacio Cartés, quien pertenece a una familia de empresarios con negocios legales y otros cuestionados por la justicia, proviene del mundo del fútbol como dirigente y

cree firmemente en las políticas pro-mercado. Desde 2013 la represión –especialmente contra los campesinos y las colonias que buscan instalarse en tierras públicas– ha crecido considerablemente, al mismo tiempo que la presencia de terratenientes brasileños sojeros amplía su esfera de influencia y fuerza a una política rural cada vez más represiva.

En *Guatemala* las elecciones del 2015 le dieron la presidencia al actor cómico y empresario Jimmy Morales por una confluencia de derechas –con base en el partido fundado por exmilitares genocidas de los años 80– llamada Frente de Convergencia Nacional (FCN). Durante el año 2017 se produjeron doce desalojos de comunidades campesinas indígenas, con un total de 1.016 personas expulsadas por fuerzas militares y guardias privadas. El gobierno propuso una ley que califica como actos terroristas a las marchas y las movilizaciones sociales, y también propuso un decreto-ley para amnistiar los crímenes de guerra de las Fuerzas Armadas Guatemaltecas. Los golpes, maltratos y hasta asesinatos de líderes campesinos y sociales han recrudecido en el país, que es el primero en seguir la política norteamericana en Medio Oriente.

Un “clima de época” represivo ha retornado a América Latina. En ninguno de los seis casos señalados gobiernan fuerzas militares y en todos ellos –con sus más y sus menos– funcionan las instituciones republicanas, es decir, en las formas hay elecciones, un congreso y funcionarios civiles. ¿Dónde encontrar la razón común por la que todos estos gobiernos profundizan sus organizaciones, sus leyes y sus acciones represivas? En todos los casos son gobiernos de derechas que impulsan el despliegue del modelo neoliberal. Allí está la raíz del nuevo ciclo represivo: las políticas neoliberales son incompatibles con la pervivencia de una democracia con inclusión política creciente y políticas públicas progresivas: necesitados de profundizar la apropiación del excedente económico para los terratenientes, los grandes industriales locales y transnacionales y las demandas de los grupos financieros locales y transnacionales, inevitablemente los gobiernos de derechas deben afectar los intereses y logros de los trabajadores industriales, de los campesinos y sus comunidades, de los pueblos originarios y sus tierras, de los trabajadores estatales y de los servicios educativos, sanitarios y sociales que el Estado brinda o pueda brindar.

Luego de quince años de gobiernos nacional-populares, las derechas latinoamericanas han modificado profundamente su comportamiento político, dejando de lado su tradicional “distancia” con el juego de la democracia y los procesos electorarios. Han decidido no dejarse representar por

las fuerzas armadas, ni por partidos populares "devenidos" neoliberales. Han reaccionado con una vocación "nueva" por acceder directamente al control del Estado. Sin embargo, en el mediano y largo plazo se abren serias dudas con respecto a la pervivencia del sistema institucional democrático bajo gobiernos de derechas en América Latina. Llevar adelante "sus" programas "en democracia" implica tener que lidiar con una movilización y una protesta social creciente. Allí, en la respuesta a la movilización social creciente, radica el corazón de este nuevo ciclo represivo.

Bibliografía

- Anderson P y otros (2016): *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*. Buenos Aires, CLACSO, Fundación Octubre, UMET.
- Arceo E (2006): "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares". En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires, CLACSO.
- Borón A (2003): *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- CEPAL (2011): *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago, CEPAL.
- López Obregón C (2014): "La Estrategia del camaleón. Nuevas formas del golpismo en América Latina". Ponencia en el *Encuentro de Partidos y Movimientos de Izquierda*. Quito, Ecuador.
- López Segrera F (2016): *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires, CLACSO.
- Giordano V (2014): "¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas?". *Nueva Sociedad*, 254.
- Huertas O y V Cáceres (2014): "Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: una amenaza emergente para el principio democrático". *Justicia Juris*, 10(2).
- Lechini G (2008): *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*. Buenos Aires, CLACSO.
- Pereyra G (2012): "México: violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico'". *Revista Mexicana de Sociología* 74, 3.
- Soler L (2014): "Golpes de estado y derechas en América Latina". *Nueva Sociedad*, 254.
- Trotta N y P Gentili (2016): *América Latina: la democracia en la encrucijada*. Buenos Aires, La Página, CLACSO, Fundación Octubre, UMET.
- Vilas CM (2005): "La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regimenes nacional-populares". *Nueva Sociedad*, 197.

Tiempos violentos

Liliana Barg

Jefa de Área de Trabajo
Social y Salud Mental, Hospital
Universitario de Mendoza
lilibarg@hotmail.com

Chaplin, en *Tiempos modernos*, su película de 1936, habla en imágenes de la alienación, las clases bajas, la economía, el tiempo, la revolución industrial y la lucha obrera, todo contado desde una sencillez y un minimalismo que sorprende. En su obra podemos analizar cómo la violencia, como cualquier patrón cultural, se reproduce a través del Estado, las instituciones, las empresas y las prácticas sociales.

Cada cultura tiene un tipo de violencia que le es característica. Podríamos decir que la violencia es colectiva, ya que todos formamos parte de ella, ya sea enseñándola, repitiéndola o permitiéndola. La violencia se institucionaliza, se perpetúa y se reproduce a través de los sistemas de transmisión cultural.

Cuando hablamos de violencia, estamos pensando en la irrupción desmedida, en el quiebre de lazos, en el desconocimiento del otro como tal, en la destrucción de los vínculos. Como sostiene Bauman (2005), la idea de la "seguridad" que supone que lo fundamental es cuidarse de los otros ha reemplazado a las de lazo social y comunidad solidaria.

Muchas veces el acto violento es un recurso para "hacerse ver", para demostrar que se existe en un mundo en el que se siente que no se tiene un lugar, para declararse siendo a través de una transformación del medio. Cuanto mayor sea la dificultad para tener una vida autónoma, para sentirse reconocido y con perspectivas futuras, mayores serán los riesgos de una acción violenta. A través de un acto por el que se anula la subjetividad del otro, se pasa a ser visible y se constituye como sujeto, suponiendo que "ser" y "ser mirado" sean equivalentes. Cuando alguien aparece en los medios supone que es reconocido por todos.

Para que haya violencia debe existir sumisión, daño, sufrimiento, imposición de una voluntad, dominación y sometimiento. La violencia presupone, por lo general, posiciones diferenciadas, relaciones asimétricas y desiguales de poder. Las instituciones a menudo perpetúan y reproducen un orden establecido: una jerarquía plenamente masculina, por ejemplo.

La violencia de género es resultado de este sistema de pensamiento. Pero es importante considerar lo que debilita a los hombres, lo que los precariza y los transforma en sujetos impotentes. Es también la falta de empleo, o la inseguridad cuando temen perderlo. Es la precariedad de todos los vínculos, el desarraigo en sus diversas formas, en un medio comunitario, familiar o local. En palabras de Rita Segato (2016), no es que los hombres se volvieron impotentes porque las mujeres se potencian o se empoderan, sino porque la vida se volvió precaria y los deja impotentes. Segato sostiene que el violador es alguien que tiene que mostrarse dueño en el control de los cuerpos, alguien que accede a otros cuerpos porque considera que le pertenecen. El violador de calle es alguien que tiene que demostrar a sus pares, a los otros, a sus compinches, que es capaz, que es dueño de la vida.

En el caso de la violencia contra la infancia, nos preguntamos: ¿cómo sobrevive el niño al abuso y a la omnipresencia del agresor? ¿Cuál es la posibilidad de recuperarse? Hay que tener presente que el agente potencial para denunciar la red abusiva es el propio sujeto, el niño o la niña, quienes rompen la idea de que ante el abuso son cosificados por el agresor, anulados en una pasividad total. El sufrimiento que el abuso causa en cada sujeto es individual y único, como también lo es el modo de enfrentarlo o de interactuar en esa situación. ¿Cómo se procesa subjetivamente el acto que lo o la ha victimizado? Es común que tienda a expresarse por medio de actitudes antisociales o problemas de conducta, que incluso pueden desencadenar en actos y acciones que lo o la ponen en conflicto con la ley penal.

Hay que hablar de maltrato también cuando en la sociedad, con las políticas actuales de corte neoconservador y liberal, no se satisfacen o se viola el acceso a los derechos básicos. Hay maltrato asimismo cuando hay gritos y golpes, cuando se está sujeto a la voluntad omnimoda de otro, cuando en los tratamientos se medica para tapar problemas o para no preguntarse acerca del funcionamiento de los adultos, cuando se confunde depresión con trastornos orgánicos, o cuando se supone que el modo de

contención de un niño desbordado se puede dar a través de una pastilla que solo pretende amansarlo.

Esto lleva a preguntarnos qué ocurre cuando el maltrato es generalizado –de todos los miembros de la familia y también del orden social– y la respuesta es solo de carácter punitivo o represivo, y por ende no hay nadie de quien esperar ayuda externa. Hay diferencia entre el maltrato efectuado por otros ajenos al medio familiar o efecto de situaciones sociales, o si se produjo en la propia familia. Mientras en el primer caso se inscribe como un choque violento, un acontecimiento implantado en el psiquismo como un cuerpo extraño, en el último caso, cuando se da en la propia familia o en los encargados del cuidado, se hace mucho más difícil para los niños constituir los "sostenes" internos para no ser arrasados por el maltrato. Si hay alguien que cuida, ya sea del entorno familiar o social, los niños pueden reescribir lo inscripto, tomarse de esa representación, de esa huella calmante, para rearmar una representación esperanzadora. Por el contrario, sin ayuda externa, sin acompañamiento profesional, la vergüenza, la culpa, el silencio, la incredulidad hacia los adultos, la destrucción de la autoestima, el miedo, el sentimiento de inferioridad y la depresión acaban condicionando en el plano simbólico o concreto un deseo de muerte que a veces significa la única libertad posible en un contexto de extrema tensión.

La transformación es posible y se produce a medida que las personas toman conciencia al ver otras alternativas. Es un proceso que requiere esfuerzo y rebeldía contra la injusticia y la deshumanización. En este camino se requiere identificar los obstáculos al poder, así como el desarrollo y la implementación de estrategias específicas orientadas a la reducción de los agravios. Los primeros ensayos de libertad se generan en el interior de la victimización, cuando los niños o adolescentes todavía están bajo el control de quien agrede. Cuanto más fortalecido y resistente va volviéndose el sujeto, menos se somete a la violencia y más tensión crea en los dominios de la persona que abusa y puede enfrentarla, organizando respuestas más o menos resistentes a ese sometimiento. "El desconocimiento del fenómeno, su asimilación a pretendidas 'disfuncionalidades' o patologías de carácter individual y la suposición de que el problema podría superarse solo por políticas de corte pedagógico –presentes en el discurso establecido desde el 'sentido común'– encubre el hecho mismo del ejercicio de poder en el espacio doméstico y lleva a la perpetuación de las distintas formas de dominio, fundamentalmente de padres a hijos y de hombres a mujeres" (Calveiro, 2005: 59).

Es un hecho claro que la violencia no disminuye ante una posible sumisión incondicional, ya que no hay poder sin resistencia. La falta de oposición o la parálisis no conducen a una supuesta pacificación de las relaciones de poder, sino a la aceptación del servilismo que estalla en otras formas de violencia en una u otra dirección. La resistencia en cambio encuentra caminos para desviar la violencia, para evadirla o para evitarla, tanto en su ejercicio como en su posible fundamento. La confrontación puede cortar o invertir la situación, obligando a relaciones menos asimétricas y por lo tanto menos violentas.

Sarita Amaro (2015), en su tesis de doctorado, registró siete niveles de resistencia a la victimización. El primer nivel es la *no resistencia* al abuso. Lo describe como gesto desesperado o increíblemente lúcido, como el suicidio o el intento de hacerlo, porque constituye una estrategia contra-hegemónica de liberación, de protesta o de revelación del abuso. Segundo nivel: la *supervivencia* al abuso. El ceder puede representar de forma estratégica sufrir menos, concluir antes la escena, o ganar tiempo y reunir valor para contarlo. Tercer nivel: desarrollo de *conductas antisociales*. Lo que importa destacar en este nivel es que estos actos-síntomas muchas veces constituyen resistencia y actos de denuncia, y hay que saber interpretarlos. Cuarto nivel: desarrollo de *trastornos de conducta*. Se trata de conductas más graves que travesuras comunes de niños o adolescentes: vandalismo, huidas de la casa, robos, comunicación hostil u ofensiva. Pasan de sujetos en riesgo a sujetos de riesgo. Quinto nivel: el síndrome del *pequeño poder*. Se convierten de víctimas en agentes agresores, atemorizando, provocando, atacando verbal, psicológica o físicamente a otros sobre quienes tengan relativo poder. Sexto nivel: práctica de *infracciones penales*. Son reprobadas por la sociedad, pero se trata de una estrategia de resistencia de un sujeto victimizado, que con un arma en la mano o un porro en la cabeza se siente fuerte para inmovilizar a alguien, aterrorizar a un chico de una escuela o robarle a un jubilado. Séptimo nivel: *negación de la victimización* como nuevo punto de partida. Por haber sufrido malos tratos desarrollan una indignación ante toda forma de abuso y se niegan a repetir o convivir con tales prácticas. Este es el ideal de resistencia, pero se requiere un esfuerzo hercúleo para sostenerlo.

Es necesario modificar las tesis deterministas que anuncian que la violencia se reproduce siempre intergeneracionalmente, convirtiendo al sujeto victimizado en verdugo. Se puede pensar, por el contrario, que los niños o los adolescentes –o aun la mujer ante su vulnerabilidad y a



veces a costa de esa condición– pueden resistir al abuso y pueden organizar respuestas. Descubrir esas estrategias de resistencia, brindarles ayuda externa, interpretar las recaídas evitando diagnósticos terminales en la intervención profesional, es posibilitar que tempranamente ese sujeto pueda encontrar caminos alternativos para revertir la situación de abuso, sosteniendo formas de vida más humanizadas y esperanzadoras, y permitiendo que afloren las verdades y la denuncia, y relaciones más durables, más responsables, más dialógicas y menos tensas.

Bibliografía

- Amaro, S. (2015): *Niños víctimas de la violencia*. Barcelona, Nova Casa.
- Bauman, Z. (2005): *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura.
- Bourdieu, P. (2000): *La dominación masculina*. Barcelona, Anagrama.
- Calveiro, P. (2005): *Familia y poder*. Buenos Aires, La Araucaria.
- Segato, R. (2016): *La guerra contra las mujeres*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Zizek, S. (2009): *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Buenos Aires, Paidós.

Acceso a la Justicia y línea telefónica 144: ¿Cuáles son las voces que ingresan y pueden ser escuchadas?

Maricel del Valle Magario

Magíster en Sociedad,
Género y Política, FLACSO

magafiac@yahoo.com.ar

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la línea telefónica nacional y gratuita 144 como medio de acceso a la Justicia para las personas víctimas de violencia de género, y a la vez fuente de información para el diseño e implementación de políticas públicas que tiendan a la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género en el marco de la Ley 26.485. A partir de los datos disponibles de diversas fuentes y organismos públicos, considero importante que reflexionemos en torno a las siguientes preguntas: ¿la línea es una herramienta plural de acceso a la Justicia? ¿Cuáles son las voces que ingresan y pueden ser escuchadas? Como fuente de información para las políticas públicas, ¿contempla los ejes analíticos esenciales para dimensionar el universo de las personas víctimas de violencia? Las razones que llevaron a elegir a la Línea 144 como objeto de análisis son su vasto alcance territorial, su continuidad y su amplia difusión.

Línea 144

Este servicio, dependiente del Instituto Nacional de las Mujeres¹ (INAM), está destinado a brindar información, orientación, asesoramiento y contención para mujeres en situación de violencia² de todo el país. Funciona desde 2013, los 365 días del año, las 24 horas, de manera gratuita y "accesible". Dentro del INAM es el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres quien tiene la misión de **desarrollar un sistema de información**

permanente, generando reportes periódicos de las llamadas recibidas a través de la línea, y a su vez de mantener actualizada la guía de recursos disponibles para todo el territorio nacional.

Otra institución que realiza informes, el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) a cargo del INDEC, no incorpora datos de femicidios y solo ingresa casos de mujeres víctimas³ de violencia que concurren a una institución estatal que registre e informe sobre esos casos. A diferencia de este registro, la línea 144 da cuenta de la totalidad de quienes acceden al servicio, independientemente de su género. Otros reportes administrativos son generados por diversos organismos nacionales, provinciales y municipales, entre ellos la Oficina de la Mujer (que a partir de 2015 elabora el registro de femicidios), la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de la Nación, el Sistema de Vigilancia de Lesiones del Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, secretarías de la mujer, unidades judiciales, etcétera.

En el año 2016 se lanzó el Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres, el cual contempla dos ejes de acción: prevención y atención integral. Es regido bajo los principios de multi e interdisciplinariedad, territorialidad y federalismo, intersectorialidad e inter-institucionalidad. Entre las medidas que incluye se encuentra la difusión de la Línea 144, para lo cual se prevé la producción de material específico para diversos colectivos de mujeres: mujeres inmigrantes, con discapacidades, adultas mayores y pueblos originarios. A la fecha no han sido difundidos informes que describan avances significativos en este sentido. En contraste, los progresos observados durante 2018 se encuentran sesgados hacia un grupo de mujeres que cuentan con acceso a telefonía celular, conectividad e información sobre servicios de acceso a la Justicia, que hoy tienen a dispo-

1. Hasta septiembre de 2017 denominado Consejo Nacional de las mujeres. El Instituto tiene rango de Secretaría de Estado y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

2. Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, o su seguridad personal. Quedan también comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

3. Es decir que refiere a la persona de sexo femenino, o que se autoidentifica como tal, que ha sufrido un hecho de violencia por dicha condición.

sición una nueva aplicación para dispositivos móviles que permiten acceder a un mapa georreferenciado de centros de atención y una mejora en los canales de comunicación.

Caracterización de víctimas de violencia a partir de registros administrativos

El RUCVM⁴ durante el período 2013-2017 informa sobre 260.156 casos de violencia contra las mujeres. Se prevé a futuro avanzar hacia un registro que permita la identificación de cada una de las personas y conocer la ruta crítica que debieron transitar en el acceso a la Justicia. El RUCVM no da cuenta de personas víctimas de violencia que se identifican con el género masculino, transexual, travesti, transgénero u otros. Este dato sí lo registra la línea 144, que en el último informe indica que el 99,6% fueron personas que se identifican con el género femenino. Además, el 71% de los casos registrados en el RUCVM corresponde a datos provenientes de instituciones que brindan asesoramiento, orientación y asistencia, donde el rango etario entre 20 y 39 años fue el más significativo (60%), mientras que el de 14 a 19 años fue el menos representado; solo el 59% de las mujeres informó sobre su situación laboral, de las cuales el 50% tenía empleo formal o informal; en contraparte, se encontraban ocupados 76,5% de los agresores (sobre un porcentaje informado de 48%); en el 83% de casos registrados, las personas identificadas que ejercieron violencia tenían un vínculo preexistente, ya que eran novios, parejas o ex parejas. La modalidad de violencia más informada es la violencia doméstica (97%), predominando la violencia psicológica (87%), seguida de la física (67%), la simbólica (25%), la económica y patrimonial (19%) y la sexual (8%). Respecto a la frecuencia y duración del maltrato, los datos reflejan que el 93% de las mujeres han sufrido situaciones de violencia en más de una ocasión. En el 40% de los casos el período de maltrato se extendió de 1 a 5 años, y en el 24% de los casos durante más de 10 años.

4. Los registros aportados por los diferentes organismos son heterogéneos y dinámicos, en lo que respecta al contenido, calidad y exhaustividad de las variables relevadas e informadas. El INDEC lleva a cabo un proceso de homogeneización y validación de la información para determinar los casos que se incluyen en el RUCVM.

En base a estos datos se identifican patrones comunes del grupo de mujeres que deciden recorrer la ruta crítica⁵ de acceso a la Justicia, tales como el grupo etario, la modalidad y el tipo de violencia, el vínculo con la persona agresora, el lugar donde se produce la situación violenta, la disparidad en la autonomía económica y el tiempo de sometimiento a las situaciones violentas. Sin embargo, aún existen mujeres que por diversas razones entienden que seguir invisibilizadas –fuera de la ruta– es la mejor manera de protegerse. En este sentido resulta imprescindible, tal como señala Gherardi (2016), “reconocer, nombrar y visibilizar” otras violencias que permanecen naturalizadas y calladas –la violencia institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica o mediática, entre otras–, ya que la tolerancia social y estatal es la que sostiene la persistencia de la violencia extrema contra las mujeres. En palabras de Segato (2017) “aquel último gesto [es una violencia expresiva en el sentido en que ‘dice’ algo, algo que está dicho al mundo a través de este gesto] que es un crimen, es producto de una cantidad de gestos menores que están en la vida cotidiana y que no son crímenes, pero son agresiones también”. Por ello, resulta necesario reconocer y visibilizar el conjunto de agresiones que en muchos casos se van “naturalizando” y revisar las prácticas “habituales” de la vida cotidiana que en muchos casos son el caldo de cultivo que da lugar a la conducta extrema, visible y condenable.

La violencia georreferenciada

Otro dato relevante que surge de los informes de la línea 144 es la procedencia de las llamadas. De las 48.749 llamadas recibidas durante el año 2017, se observa una presencia muy significativa de las provenientes de la provincia de Buenos Aires (64%), seguida de la Ciudad de Buenos Aires (9%), Mendoza (5%), Santa Fe (5%), Córdoba (3,7%), Tucumán (2,6%), Jujuy (1,3%) y el resto de las provincias por debajo del 1%. Son datos que no se correlacionan con la distribución por jurisdicción de las tasas del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Resulta insuficiente adjudicar esta falta de correlación a una cuestión de densidad demográfica.

5. La ruta crítica se construye a partir de decisiones y acciones que ejecutan las mujeres, como así también las respuestas encontradas en su búsqueda de soluciones cuando deciden romper el silencio.



Deberíamos incorporar otros factores, tales como el conocimiento de los derechos, la escasez de recursos disponibles (no solo materiales, sino también simbólicos y culturales), la falta de reconocimiento de la situación de violencia (naturalización y legitimación), las dificultades en el acceso a la información, la disponibilidad de herramientas apropiadas a la diversidad de los territorios, la falta de autonomía económica (ingreso, vivienda, servicios de cuidado para niños y niñas), la ausencia de una red de contención, o la reparación efectiva del daño. Estos y otros aspectos dificultarían dar el primer paso para salir de la situación de violencia. Asimismo, no podemos dejar de mencionar los riesgos asociados que contemplan los informes de la línea 144, tales como la presencia de niñas o niños afectados por la situación de violencia, el uso o presencia de armas, el consumo de alcohol o sustancias psicoativas por parte de las personas agresoras, o la existencia de medidas de restricción para las personas en situación de violencia o sus hijos.

Los informes de la línea 144 desagregan datos de personas víctimas de violencia por país de procedencia –América Latina, el Caribe y otros países–, pero resulta llamativo que no generen datos diferenciados por zonas rurales o urbanas, como así tampoco de quienes pertenecen a comunidades originarias. Si la información es la base sobre la que se evalúa la efectividad del recurso, se detectan necesidades y se desarrollan las políticas, la carencia de estos datos no permite evaluar la eficacia de la línea 144, ni desarrollar políticas que contemplen la particularidad de estos sectores.

Federalismo y territorialidad

Una de las características del territorio argentino es el desequilibrio demográfico (Sili, 2015). Hay lugares con mayor desarrollo o con alta densidad poblacional, y grandes extensiones con escaso desarrollo o población.⁶ Según el censo del año 2010, 9% de los habitantes de la Argentina vivían en zonas rurales y 2,4% pertenecían a una comunidad originaria, distribuidos en 31 pueblos indígenas en todo el país. Las desigualdades

6. PNUD Argentina (2017) ha construido un Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) que muestra que el desarrollo sostenible se da de manera heterogénea y muy desigual en Argentina. En 2016 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encabezaba el ranking provincial con 0,792 (presentaba los niveles más elevados en las dimensiones de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental) y Santiago del Estero se encontraba en el último puesto, con una diferencia muy significativa con 0,313. El promedio del país era de 0,570.

territoriales son expresión de una heterogeneidad estructural que no solo afecta los procesos productivos, sino que tiene un alto impacto en la distribución diferencial de poder y de participación en la toma de decisiones (CEPAL, 2016).⁷

Las recomendaciones generales realizadas por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/GC/33) al Estado Argentino sobre el acceso a la Justicia abarcan la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad, la rendición de cuentas de los sistemas de Justicia y la provisión de recursos para las víctimas. El Comité señala con preocupación las barreras institucionales, procedimentales y prácticas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia, tales como las largas distancias que hay que recorrer para llegar a los tribunales en zonas rurales y remotas; los estereotipos discriminatorios, la parcialidad judicial y los escasos conocimientos sobre los derechos de la mujer en el poder judicial y la policía; el acceso limitado a la asistencia letrada y a intérpretes de lenguas indígenas. De acuerdo con esto, se recomienda avanzar con medidas respecto a la formación de quienes trabajan en los espacios de Justicia; garantizar que la información sobre los recursos jurídicos llegue a todos los territorios y en lenguas originarias; poner en marcha un sistema de tribunales móviles destinado a facilitar el acceso a mujeres que viven en zonas rurales, remotas y aisladas; y velar por que el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, los Centros de Acceso a Justicia y las agencias especializadas del servicio público de asistencia jurídica proporcionen asistencia letrada gratuita a todas las mujeres que carezcan de medios suficientes en todo el territorio del Estado y ofrezcan servicios de interpretación a las mujeres indígenas. ¿Por qué la Argentina no ha podido avanzar en aumentar los recursos disponibles en zonas marginadas y rurales, en la ampliación de cobertura y en los criterios de adaptabilidad en materia de atención espe-

cializada? ¿Por qué esto no ingresa a la agenda pública, a pesar de que se insta a los Estados a que incorporen indicadores considerando las diferencias para afro-descendientes, población rural, personas con discapacidad, con diferentes preferencias sexuales, identidad sexual, inmigrantes, refugiadas, adultas mayores o privadas de libertad? ¿Cuáles son los obstáculos que lo impiden?

Una de las últimas herramientas puestas a disposición respecto de la línea 144 es la disponibilidad de una aplicación para dispositivos móviles. ¿Eso implica mayor alcance del recurso? ¿Estamos en la dirección correcta para incluir a más personas en el camino de acceso a la Justicia? Argentina tiene un suministro escaso de banda ancha de Internet en zonas rurales. Los relatos de quienes allí viven señalan problemas de conectividad: para acceder Internet en muchos casos deben trasladarse a los pueblos en busca de bibliotecas, plazas o locutorios. Esto hace que la línea 144 pierda eficacia al no facilitar la inmediatez. Esta situación se agudiza en casos de mujeres indígenas que solo conocen la lengua nativa, porque algunas veces son los varones quienes aprenden el idioma español para participar de la vida pública. ¿Qué recursos tienen esas mujeres para iniciar la ruta de acceso a la Justicia si quien tiene voz en el espacio público es su propio agresor? ¿Es la línea 144 una herramienta eficaz y oportuna para ellas?

Un informe del CNM señala que por la difusión de la línea en medios masivos de comunicación en marzo de 2017 aumentaron un 30% las llamadas recibidas. Esto puede deberse a la obligatoriedad de los servicios de comunicación audiovisual a difundir la línea 144 cuando emiten información sobre episodios de violencia y a las masivas movilizaciones sociales. Pero es importante resaltar que ese aumento no parece reflejar el ingreso de nuevas voces de grupos excluidos, o que estén ingresando nuevas voces invisibilizadas, al menos por el tipo de datos que figuran en los registros.

7. Un informe realizado por el Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación analiza los proyectos de ley desde marzo de 2016 hasta noviembre de 2017, lo que permite establecer el grado de vinculación de las iniciativas legislativas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cómo fue su trámite: si fueron sometidas a debate, si prosperaron y, finalmente, si se transformaron en ley. De los 2.820 proyectos de ley ingresados a la cámara, 6% están vinculados al ODS 5 (igualdad de género); entre ellos, el 39% refiere a la problemática de violencia de género, 19% a la paridad, 17% a derechos laborales, 14% al delito de trata, 3% al uso de tiempo o economía de cuidado, y el 8% restante a trastornos alimentarios, modelos saludables de belleza, lactancia y permanencia en las escuelas de alumnas en estado de gravedad. El 7% de los proyectos se ha convertido en ley.

Conclusión

En base al análisis realizado, podemos concluir que la línea 144 no es una herramienta suficientemente plural, ya que a pesar de su vasto alcance no contempla, entre otros aspectos, los vinculados a la ruralidad o a comunidades originarias. Otra limitante es la ausencia de registros que recaben datos específicos sobre esas cuestiones. Además, no se contemplan a la fecha las barreras a la conectividad, el grado de conocimiento sobre el recurso disponible y las barreras idiomáticas. "La identidad cultural y la clase (y otras) correlacionan con la probabilidad de que una mujer maltratada pueda acceder a las medidas concretas que articula la ley en casos de violencia doméstica (y otras). Aunque estas medidas están formalmente al alcance de todas las mujeres, los términos en los que se establecen hacen que sean de hecho inaccesibles para algunas mujeres" (Platero, 2012).

Una de los principales retos es la necesidad de profundizar sistemas de información que dialoguen entre sí en los niveles nacionales, provinciales y municipales. El Estado argentino procura robustecer el RUCVM mejorando la cobertura geográfica con participación de diversas instituciones vincu-

ladas a áreas de justicia, salud, trabajo, defensa y sistemas de registros. Es imprescindible avanzar en la ampliación y homogeneización de los registros administrativos, incorporando datos desagregados. El vacío actual es un indicador del valor residual que ocupan históricamente los grupos marginados en la agenda pública.

Por otro lado, es necesario no sesgar la problemática de la violencia solamente a los casos que aparecen en los registros administrativos, y complementar esta información con otros estudios, encuestas e investigaciones aptas para capturar los silencios de mujeres que no llegarán a iniciar la ruta crítica de la Justicia. Porque lo personal es político, tenemos la responsabilidad de conocer la problemática desde todas sus aristas y en toda su magnitud, para que las políticas y las acciones que de ese conocimiento se desprendan puedan dar las mejores respuestas para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Al mismo tiempo, resulta urgente poner a disposición herramientas y mecanismos eficaces que materialicen, con instrumentos específicos, los marcos normativos y los compromisos asumidos, contemplando las barreras geográficas, materiales, económicas, culturales, sociales e idiomáticas.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016): *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*.
- Gherardi N (2012): "La violencia contra las mujeres en la región". En *Sí no se cuenta, no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gherardi N (2016): "Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar". Serie *Asuntos de Género* 141, Santiago de Chile, CEPAL.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2017): *Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres*. Buenos Aires, INAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018): *Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres*. Buenos Aires, INDEC.

- Organización de los Estados Americanos (2011): *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/LIBRO-DESIGUALDAD.pdf>.
- Platero, R (2012): *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona, Bellaterra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (2017): *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. Buenos Aires, PNUD.
- Segato, R (2013): *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Segato, R (2017): "Una falla del pensamiento feminista es creer que la violencia de género es un problema de hombres y mujeres". En *Conclusión*, Rosario, 23/8/2017.
- Sili, Marcelo (2015): *Atlas de la Argentina rural*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Resignificando los espacios y la práctica del Trabajo Social con adictos

Manuela Shaw Blanco
 Universidad Católica del
 Uruguay
 manushaw@hotmail.com

Este artículo reflexiona y abre el cuestionamiento sobre la práctica del Trabajo Social desde otras miradas, con el objetivo de trabajar en lo institucional con el adicto en recuperación, tomando en cuenta el contexto de las diferentes situaciones en que este se encuentra y especialmente resignificando el espacio cotidiano donde su voz debe ser lo cardinal.

En los últimos años hemos estado presenciando una redefinición de los espacios de intervención del Trabajo Social. Hoy esos espacios se entienden como instancias de asesoramiento, procesos de aprendizaje y de negociación, desde el contexto, vinculados a sujetos e instituciones. Es una tarea de equipos multidisciplinarios que funcionan atendiendo las diversas demandas que se plantean a través de acciones que procuran desencadenar un proceso de promoción del autodesarrollo interdependiente de individuos, grupos y comunidades. Esta redefinición ha transformado también las prácticas con adicciones. En general, el uso de drogas era analizado como una cuestión solo del usuario, desentendiéndose la sociedad del problema. Incluso en algunos casos era común relacionar el uso de las drogas con lo que se ha dado en llamar "contagio simbólico" (Goffman, 2004). Además se consideraba como un problema con tendencia a la diseminación de un estigma, contagiando a las personas del medio social que tenían relación con el usuario. Creencias como estas, transmitidas por la sociedad, reforzaron las conductas de desprecio, punición o alejamiento de las personas estigmatizadas y aumentaron el problema.

Hoy con frecuencia la sociedad aún transfiere las verdaderas causas generadoras de conflictos al usuario, rotulándolo públicamente como inaceptable. A esto se agrega que la información sobre drogas muchas veces es una fotografía borrosa que producen los medios de comunicación, creando el imaginario de que siempre están asociadas a la delincuencia, el desempleo y la violencia. Los medios tienen su cuota de responsabilidad sobre la estigmatización y la creación de rótulos. La mayoría de las veces, los organismos del Estado y las instituciones en general no ponen límites a

estas creaciones de imaginarios culturales que no construyen nada positivo, y sí son creadoras del estereotipo de droga-delincuencia que lleva miedo, rechazo y desfavorece la reinserción.

Este rechazo y esta rotulación conllevan al encerramiento de la persona y de grupos sociales que elaboran códigos agresivos y levantan barreras entre los individuos, obstaculizando la comprensión, la prevención y la recuperación. Entre quienes contribuyeron para la estructura teórica de la exclusión se encuentra Robert Castel (1995), quien entendía la exclusión social como un estado de carencia o privación material, de segregación, de discriminación, de vulnerabilidad en alguna esfera, agregando que la exclusión se asocia a un proceso de desvinculación socio-espacial. También el autor afirmaba que todas las formas de exclusión económica, cultural, étnica, etcétera, llevaban a un conjunto de vulnerabilidades que operaban como un obstáculo difícil de superar y elaboraban un esquema que se constituía en la conjunción de dos ejes de inserción-no inserción: uno en el trabajo y otro en el espacio socio-familiar. El individuo podía estar inserto en los dos ejes y por lo tanto pertenecer a una zona de integración, pero también podía estarlo en solo uno de ellos, y entonces se encontraba en una zona de fragilidad, siendo excluido de los espacios materiales o simbólicos, o un "desafiliado".

Esa etapa del Trabajo Social como instrumento que buscaba intervenir para modificar una situación, que tenía como objeto de estudio la posibilidad de impulsar un cambio por medio de determinada intervención, se superó cuando se postuló que la intervención directa era una ilusión. Hoy el Trabajo Social se ha asumido en su función mediadora, en una posición de escucha de las múltiples voces, desde la cual se debe generar la reflexión hacia la intervención. El estudio del contexto permitió crecer en el conocimiento del otro, ya sea institución, organización, familia o grupo, pudiendo pensarlo como un todo a ser trabajado desde diferentes estrategias, con el objetivo de desarrollar potenciales que mejoren y brinden herramientas para la calidad de vida y la desestigmatización social.

De los rótulos solo se puede salir con estrategias anti-estigma que busquen en la educación y en la información los cambios de actitudes del comportamiento público, tomando especial cuidado con los medios de información que muchas veces los acentúan. Esto, sin descuidar las estrategias de refuerzo y autoestima de los estigmatizados. Pero también el adicto se escuda en ese rótulo que se le impone. Él es producto de esa sociedad y requiere un apoyo de ella, ya sea en su familia o en las instituciones, lo que se transforma en un círculo del cual solo se sale por la comunicación en todas sus posibles estrategias.

Las prácticas simbólicas

El adicto, a través de su lenguaje, manifiesta su concepción de la realidad social en que está inserto. Todo trabajo con él está relacionado a esa realidad, a la que se le da sentido por medio del lenguaje. El lenguaje la nombra y en ese proceso, entre otras cosas, selecciona, opta, margina o etiqueta, pero también valoriza y reconoce. Por eso, para el Trabajador Social es importante conocer el lenguaje del otro con el que trabaja y construye, porque a través de esos discursos reconoce al adicto y accede a la realidad de la historia de vida que éste concibe y crea. Así, cobra sentido la acción, en la medida en que logra abrir un espacio de comunicación donde el usuario puede ir mostrándose y decidiendo, conformándose en actor.

La identidad de sujeto es construida por sus experiencias, a través de las cuales se va igualando o distinguiendo de los otros en sus relaciones. Este proceso continuo abarca distintos factores, es maleable y está sujeto a un continuo trascurso. Tratar al adicto solo como adicto sería una postura reduccionista y una forma de mantenerlo estancado en ese papel social, imposibilitándolo de la construcción de una nueva posibilidad de ser en el mundo. Normalmente, el adicto se presenta y se percibe a sí mismo como adicto o adicto en recuperación, supervalorizando la dependencia de las drogas como principal factor de descripción de sí mismo, lo que apunta a un aspecto importante que es la etiqueta de presentación social. El adicto se discrimina y es discriminado. Como la sociedad lo rechaza, el estigma social existe, el adicto se autorrotula como tal, y muchas veces la llegada al tratamiento está relacionada a la necesidad de responder a esa expectativa social y de conseguir un reconocimiento de la sociedad como sujeto aceptado por su adecuación a las reglas sociales impuestas.



Estigmatización, estereotipos, rotulaciones, preconceptos, son términos relacionados con respecto al adicto, y aunque los teóricos hagan diferencias entre los vocablos, siempre implican una actitud negativa en relación a una persona o un grupo determinado, afectando al individuo y a la familia. Curiosamente, si bien el estigmatizado por la sociedad puede beneficiarse, por ejemplo, de efectos positivos para un tratamiento, a la vez sufre el estigma negativo con experiencias de rechazo. El equilibrio entre estas dos actitudes depende de la sociedad, del contexto y del nivel de comunicación que seamos capaces de crear.

La trama social es un tejido de diálogos y voces, donde diferentes relaciones están centradas principalmente en el mismo adicto –su universo

simbólico, su imagen de sí mismo–, su familia y la sociedad donde se encuentra. Tanto las representaciones del mundo como los sistemas de valores son dimensiones intangibles. La conciencia de que se trabaja con discursos puede generar posibilidades que habiliten el acceso a situaciones y contextos con los que se debe operar. Para ello es necesario pensar lo social en un interactuar dialógico, porque es allí, en las interacciones de estos individuos con sus pares, en su vida cotidiana, a través de los signos de las diferentes comunicaciones, que toma forma el modo de pensar de las personas. Surgen así las ideas, los razonamientos, las afectividades, el pensamiento, en definitiva: el hombre social. De esta forma, los significados producidos históricamente por el grupo social adquieren en el ámbito del individuo, un sentido (Maingueneau, 2001).

Los discursos sobre la droga comprenden el discurso oficial (autoridades y medios de comunicación) y el de los consumidores. En el plano de los discursos de la droga se tratan también los efectos de la droga misma, los aspectos no verbales de la acción de consumir, así como los aspectos rituales. Generalmente el discurso oficial sobre la droga se caracteriza por su sentido único de contenidos y por el destaque de connotaciones negativas asociadas. Diferentes estudios sobre estos discursos prueban que en ellos predomina el uso de una serie de estrategias y de procedimientos lingüísticos que contribuyen al mantenimiento de la dominación social y cultural de la población en general. El sentido otorgado a la población es el de una otredad donde se encuentra el no consumidor. Se impone así desde las estrategias discursivas una imagen estereotipada del consumidor con énfasis en el descrédito y el aislamiento. Somos tratados en el cotidiano de la forma como somos representados, por eso la discriminación verbal es una forma de poder paralizante de ciertos grupos. Ya Foucault (1985) había visto el discurso y su efecto de poder, no solamente para mantener y construir diferencias sociales, sino también para establecer identidades y grupos de conflicto. De esa manera, el otro social se establece como el inferior, y así se defienden los intereses y privilegios del nosotros.

La cultura dominante puede llegar a actuar como excluyente cuando se usa de forma discriminatoria, cuando un joven es señalado como el peligroso para la sociedad. El –así llamado– drogadicto es en la misma sociedad donde se crea el elemento de exclusión y de indiferencia, de marginalización, resultando muchas veces en la presentación de los signos de la aversión como atributo, intentando mantener distancia en sus relaciones, rebelándose y acercándose a las personas que ya se encuentran estigma-

tizadas, en un intento de conformar una identidad personal, de construir una imagen de sí mismo diferente de unos y semejante a otros. De ahí que se deba tener presente el tipo de imaginario que se genera como sistema de valores, creencias y prácticas que conforman la cultura y en definitiva organizan la vida del adicto y su actuar.

Nuevas prácticas simbólicas

El caso de la legalización de la marihuana en Uruguay puede presentarse como ejemplar en el estudio de las posibilidades de modificación de un imaginario cultural. Quizás la legalización esté construyendo un cambio con respecto al concepto generalizado de la droga como estigma social. El hecho de la legalización y por lo tanto de la aceptación desde el poder –llámese gobierno, instituciones, etcétera– puede estar llevando a la modificación del imaginario, que acabaría redundando en el concepto de marihuana asociado a droga poco nociva frente a otras. La marihuana pasaría a ser de cierta forma aceptada socialmente, y sus efectos directos y colaterales quedarían minimizados. La aceptación social a la larga se iría configurando como actualmente sucede, por ejemplo, con el alcohol. Las políticas de Estado deberán redoblar su efectividad para enfrentar esta posibilidad, atacando especialmente el tejido social donde se encuentra la familia, entre otros elementos de influencia, y la enseñanza en las instituciones educativas. Todos los actores sociales deben trabajar en conjunto atacando una problemática multifactorial y en diferentes espacios.

Nuevas prácticas desde el Trabajo Social

Frecuentemente en las instituciones que atienden drogadicción el trabajo multidisciplinario y coordinado es visto desde los planos psíquico o psiquiátrico o solo sanitario, y no se trabaja suficientemente lo social. Sin embargo, estamos de acuerdo en que todas las perspectivas son importantes y una se apoya y depende de la otra. En las clínicas de adicciones suele ser muy poca la intervención social que existe. No se la ve como necesaria, no tiene el mismo peso que lo psicológico o lo psiquiátrico, e inclusive muchas veces no hay trabajo multidisciplinario en lo social. La causa de esto puede registrarse en el olvido de que el objetivo es la persona y no el

consumo. Las diferentes atenciones siguen protocolos o modelos que en la práctica vemos homogeneizados, siendo el paciente quien se adapta a esos modelos y no al revés. Cada persona, más allá de la adicción, es diferente, e inclusive la adicción es diversa, aunque sea a una misma sustancia. Desde el camino de entrada, el porqué del consumo o las problemáticas atrás de ese consumo, hasta la decisión de posibles salidas, todos los usuarios presentan contextos diferentes. Si somos conscientes de esto, ¿por qué los programas uniformizan el tratamiento? Parte de los resultados está en esta cuestión. No se oye suficientemente la voz del que necesita ser oído, sino que le damos una voz que es la nuestra. En la mayoría de las instituciones y los programas se le da una voz desde el poder, y no hay programas individualizados, ya que el paciente “no puede elegir porque es el enfermo”.

Los nuevos programas personalizados que comienzan a aplicarse son una propuesta metodológica especialmente interesante para el proceso de reinserción (Becoña, 2010). En ellos surge además la figura del tutor, que parece importante ya que a través de ella se puede estructurar un seguimiento luego del egreso. Pero quizás lo más loable de estos programas sea la posibilidad de oír la opinión del usuario y compartir con él el tratamiento y el importante período de reinserción social. Tener en cuenta su voz sin imposición del discurso institucional.

Merece destacarse esto porque se vincula íntimamente con la importancia de lo contextual, las nuevas tareas que se realizan desde el trabajo en red. La idea es tejer con el paciente nuevas redes, desarrollando las ya existentes y poniéndolas en movimiento. Al respecto Dabas (2004) piensa la intervención en red como aquella donde los miembros pueden actuar como agentes de cambio, funcionando de forma similar a como se hacía en la sociedad tribal o en las relaciones existentes en los clanes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el peligro de tomar la red como el objetivo y no al paciente. Por eso, la restitución comunitaria, que menciona Dabas en el sentido de invertir a la comunidad de la capacidad de desarrollo, no debe dejar de lado a los verdaderos actores que son los pacientes y el verdadero objetivo: los vínculos que estos pueden establecer en su proyecto de vida. El Trabajador Social ofrecerá nuevos espacios donde se pueda desarrollar y acompañar los proyectos de vida, proyectos que deben ser construidos por los sujetos, con su propia voz, donde la institución y el trabajador social estarán facilitando, compartiendo y acompañando el mutuo y continuo aprendizaje.

Consideraciones finales

Compartimos y entendemos que los trabajadores sociales –como fundamentación básica– son agentes de cambio en la sociedad y en la vida de personas, familias y comunidades para las que trabajan. También que se trabaja desde un sistema integrado y dinámico de valores, de teoría y práctica interrelacionados, basado en los Derechos Humanos y la Justicia Social. Sin embargo, se hace imprescindible la implementación continua de un cambio de mirada fundamental para escuchar las distintas voces, aportar elementos para las distintas intervenciones planteadas según cada caso, apuntando a la diversidad, apoyando el desarrollo de habilidades, potencializando las capacidades personales y colectivas, y trabajando en grupo sin perder de vista lo individual. Consideramos importante la construcción de esa nueva mirada, desde un nuevo lugar, para que podamos integrar al adicto a un espacio de edificación de deseos y posibilidades. Esto es posible a través de la comprensión del contexto sin estigmatizaciones ni etiquetas, apuntando a la reconstrucción de una historia de vida que lleve a un proyecto individual e independiente, para que realmente pueda construir ese nuevo lugar, desde su propia voz, resignificando los espacios y los tiempos de recuperación y autonomía.

Bibliografía

- Becoña E y M Cortés (2010): *Manual de adicciones para psicólogos especialistas en psicología clínica en formación*. Barcelona, Socidrogalcohol.
- Castel R (1995): *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. Madrid, Archipiélago.
- Dabas E y D Najmanovich (2008): *Una, dos, muchas redes: itinerarios y afluentes del pensamiento y abordajes en redes*. <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Red%20de%20redes.pdf>.
- Foucault M (1985): *As palavras e as coisas*. São Paulo, Martins Fontes.
- Goffman E (2004): *Estigma*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Maingueneau D (2001): *O contexto da obra literária*. São Paulo, Martins Fontes.
- Pakman M (1998): “Redes: una metáfora para la práctica de la intervención social”. En *Redes. El lenguaje de los vínculos*. Buenos Aires, Paidós.

Los laberintos del consumo juvenil

Victoria Johana Alfonso

Graduada en la
Licenciatura en Trabajo Social,
UNM

vicky_1086@hotmail.com

Los relatos de los jóvenes constituyen la puerta de acceso a los significantes juveniles que permiten contrastar de qué modo subsisten en el imaginario social los modelos de prevención que históricamente se desarrollaron vinculados al consumo, delineados con la mirada puesta en el usuario.¹ Estos modelos no se concentraron en promover información de las sustancias y sus efectos. Por el contrario, ponían énfasis en la muerte como único camino al que iba a llegar el usuario, sin marcar los aspectos sociales, culturales, afectivos y económicos que atraviesan a la problemática de consumo. De este modo, el usuario era considerado como un enfermo cuya conducta desviada lo enmarcaba como sujeto peligroso para la seguridad pública, y sobre el cual se debía ejercer control social en el ámbito de lo sanitario y de lo punitivo. En la actualidad, se continúa reproduciendo la creencia que relaciona al consumidor como enfermo, situando al sujeto en un lugar pasivo, irresponsable e irrecuperable. Estos preconceptos dan cuenta de su marginalización y estigmatización.

El consumo de sustancias, legales e ilegales, se nos presenta como una problemática compleja. Podemos entenderla desde un lugar que permita explorar el proceso desde la dimensión histórico-social, sin perder de vista las particularidades que presenta cada población. Siguiendo a Mariana Chaves (2009), "los jóvenes hoy se expresan en diferentes ámbitos, llevar a cabo un estudio sobre sus sociabilidades, sus formas de agruparse y lo que hacen en su tiempo libre cobra importancia a la hora de comprender las prácticas juveniles". Es objeto del presente texto analizar la modalidad de consumo que mantienen los jóvenes, con el fin de promover a la superación del pensamiento que asocia a la juventud con el consumo abusivo y la supuesta e inevitable actitud delictiva que entablan los jóvenes, según el discurso que promueven medios masivos de comunicación.

¿Cómo se relaciona el sentido que le atribuyen los jóvenes entre 16 y 18 años a las sustancias que consumen con las relaciones que establecen entre sus pares? Se iniciará el análisis desde el reconocimiento de la diversidad de posiciones que los jóvenes asumen frente a los consumos de sustancias, legales e ilegales, indagando en qué medida sus consumos se tornan problemáticos y si pueden constituir o no un elemento más de su sociabilidad.

Se presentará en la primera parte del trabajo las concepciones, tanto normativas como paradigmáticas, vigentes para abordar la problemática de consumo. Reflexionar a partir de los abordajes implementados hacia jóvenes que transitan la problemática y centrar el análisis desde una perspectiva que permita problematizar el daño individual y social que el consumo trae aparejado, potencia la enseñanza de que no se trata solo de la sustancia consumida, sino de la relación que los jóvenes mantienen con la sustancia que consumen, considerando al sujeto y no a la sustancia e invirtiendo los modelos vigentes. En segunda instancia se presentará la complejidad de los consumos juveniles actuales, las diferentes aristas y tramas de consumos, situando el análisis en relación a las prácticas juveniles llevadas a cabo entre el grupo de pares, con el fin de analizar las percepciones que tienen los jóvenes sobre los pares con los que interactúan cuando consumen y poder describir –desde sus relatos– qué sentido atribuyen al consumo o cómo es concebido entre sus pares. Y finalmente, en tercer lugar, se caracterizarán las relaciones sociales que se establecen entre los jóvenes en el espacio micro social donde se disputan las percepciones y donde se crean y se instituyen los marcos identificatorios que los jóvenes atribuyen a sus semejantes. Caracterizar las identificaciones entre los jóvenes permite especificar las relaciones sociales con sus pares, reconociendo, a su vez, que un grupo puede estar conformado por algunos jóvenes que consumen y otros que no consumen: "la preocupación se debe orientar hacia las formas de habitar las condiciones de expulsión social" (Duschatsky y Corea, 2002:20). Si concebimos que los relatos de los jóvenes contribuyen a comprender la facticidad –entendida como el "modo particular de estar en el mundo"–, las existen-

1. Fragmento del Trabajo Final de Integración del Taller V de Actualización Teórico-Práctica de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno. Docentes: Martín Ierullo y Eliana Cesarini.

cias juveniles demandan un lugar reconocido. Al pensar el escenario actual desde la expulsión social que atraviesan los jóvenes que consumen, y concebirla como práctica social, nos aproximamos a apreciar el modo de habitar las condiciones de vida concretas de los jóvenes en el espacio micro social.

Para el estudio que dio origen a este artículo se administraron entrevistas en profundidad y 56 encuestas de escala Likert, que permite establecer si determinadas actitudes hacia el consumo son positivas o negativas. El instrumento se aplicó a jóvenes de ambos sexos de 16 a 18 años durante los meses de Julio y Agosto de 2017 en instituciones educativas de la localidad de Merlo, en el marco de Talleres sobre Consumos Problemáticos realizados por una institución del municipio.²

Gafas que signan la visión de los consumos juveniles

En la actualidad los consumos juveniles se presentan como encrucijadas que demandan la intervención de profesionales. "El uso de drogas se define como una trama compleja de representaciones y prácticas en donde se articulan procesos sociales, económicos, políticos, ideológicos y culturales, y es imposible homogeneizarlo, como si fuera un fenómeno único, atemporal y a histórico" (Touzé, 1996: 102). Dicha trama debe ser comprendida desde diferentes dimensiones, contemplando las distintas modalidades de consumo y el lugar que ocupa en la vida de los jóvenes. La característica por excelencia de nuestra época no es el consumo de sustancias, sino la modalidad de consumo: el lugar que ocupa en la vida de los jóvenes. Esto habilita a distinguir diferentes usos de sustancias: pueden ser experimentales, ocasionales, habituales o dependientes, siempre teniendo en claro que cualquier uso puede tornarse problemático en algún momento.

Presentar los consumos de sustancias como "problemática compleja" no remite a lo difícil de las circunstancias, ni cierra las reflexiones acerca del tópico, sino que abre múltiples dimensiones para su abordaje. Así, la complejidad de los consumos se presenta como un tejido de acciones, interacciones y retroacciones que constituyen el mundo del joven, que se



despliega con los rasgos inquietantes de lo enredado y cuyo escenario el profesional debe contemplar en su integralidad. Pensar el consumo como un todo condicionado que está atravesado por diversos elementos, que no pueden ser estudiados aisladamente, provoca la ruptura con las concepciones dicotómicas y con la creencia de que todos los consumos son iguales y lineales: por ejemplo, la representación acerca de una supuesta "carrera adictiva" que establece que una vez que un joven comenzó a consumir cualquier sustancia, indefectiblemente va a continuar consumiendo otras de forma cada vez más abusiva, convirtiéndose en un "adicto compulsivo". Esta es una concepción que oculta la heterogeneidad de las prácticas de consumo y lleva a los profesionales a seguir reproduciendo lógicas abstencionistas que ponen el foco de la cuestión en el consumo, el uso y el abuso de toda sustancia, y no observan las particularidades de los consumos. Para que el consumo resulte problemático debe afectar negativamente, en forma ocasional o crónica, a una o más áreas vitales de la persona, su salud física o mental, o sus relaciones sociales o con la ley.

2. El diseño de los instrumentos contempló la omisión intencional sobre la procedencia de las sustancias que se consumen, con el objetivo de poder percibir cómo son significados y representados por los jóvenes. En todos los casos se aplicó el consentimiento informado, asegurando el anonimato y la confidencialidad, y se apeló a iniciales ficticias para diferenciar los relatos.



¿Hasta qué punto los profesionales pueden plasmar la complejidad de la problemática en estrategias de intervención?, ¿Cómo pueden fundar esas estrategias desde una apertura epistémica? El paradigma de reducción de daños (Touzé, 2006) busca instituir abordajes más integrales que promuevan una estrategia de restitución de derechos y oportunidades, y lleva implícito un proceso educativo basado en los derechos humanos fundamentales. Su finalidad mínima es hacer que las condiciones de las personas no empeoren, por lo cual la abstinencia no es el fin último. La mirada integral que se presenta desde este paradigma percibe nuevas razones para abordar los consumos, observando las diferentes tramas que hacen a la práctica juvenil y otorgándole a la palabra del joven un lugar central, problematizando los abordajes actualmente existentes, reconociendo las particularidades de cada situación –evitando las intervenciones estáticas o lineales–, pensando la relación que mantienen los jóvenes con el consumo desde otras lógicas que no se centren en la “adicción” y que consideren la integralidad de las

prácticas, desplegando en su máxima expresión el trabajo interdisciplinar e intersectorial para minimizar el padecimiento, y analizando las interrelaciones y nudos ocultos existentes entre las dimensiones latentes a la hora de pensar las posibles líneas de acción en conjunto y en cada singularidad.

Los dispositivos desplegados (Salazar Villalba, 1999) constituyen a los jóvenes en sujetos –son constructores de subjetividad– y a su vez inscriben en sus cuerpos un modo y una forma de ser particular. Deben garantizar que los jóvenes, ante la llegada al equipo, a la institución o a determinado referente, se sientan alojados y quieran volver. A modo de ejercicio, si se proyectara una estrategia donde se asumiera que los jóvenes podrían tener durante buena parte de su vida algún tipo de contacto con diferentes sustancias, el horizonte de la intervención fundaría abordajes mayormente preventivos y una constante labor de promoción del conocimiento sobre aspectos relacionados con las prácticas de consumo, los jóvenes y su medio, intentando minimizar los efectos no deseados del consumo. Así lo planteó una referente social entrevistada en Agosto de 2017: “¿Se puede pensar el consumo actual como un posible elemento más de la sociabilización juvenil? Eso permitiría a los profesionales comprenderlo desde las particularidades en que se presenta”.

Laberintos

Durante el trabajo de campo se pudo evidenciar un consumo diverso entre los jóvenes. Se distinguieron en la muestra los jóvenes que mantenían prácticas de consumo y los que no lo hacían al momento de la investigación pero expresaron haberlo hecho con anterioridad. Quienes consumen con frecuencia enuncian que el consumo simboliza los encuentros con su grupo y es asociado a la diversión. Y si bien la mayoría percibe al consumo como una conducta voluntaria, algunos jóvenes que ya no consumen sostienen que “para formar parte del grupo tenés que consumir”, o “tus amigos piensan que sino consumís sos un aparato”. Si bien no es fundante de un grupo de pertenencia el consumo, y tampoco existe una percepción negativa de quienes no consumen, muchos entrevistados presentaron al consumo como sinónimo de libertad y de autonomía, como valentía y confianza, que son potenciados por la pertenencia al grupo y la amistad. Tal como lo expresó un joven entrevistado: “Si consumen es porque buscan sentirse libres. Hacen cosas que en su casa no pueden hacer”. Pensar el consumo como recreativo corre el centro de atención del tipo de sustancia

que se consume e implica el involucramiento de los profesionales desde una esfera más cotidiana, donde sean reconocidos por los jóvenes como un posible referente que acompaña y no como a alguien a quien rendirle cuenta y posteriormente sea considerado como una amenaza.

Otra cuestión que surgió en el trabajo de campo y en diferentes talleres fue la elevada desinformación sobre las sustancias legales o ilegales. Algunos jóvenes consideran que las sustancias ilegales son más perjudiciales para la salud que las legales, y otros opinan que esto debe ser estudiado, considerando que hay muchas cosas que se desconocen de las sustancias legales. El debate acerca de su procedencia quita el foco sobre los perjuicios que éstas pueden acarrear: ambas actúan sobre el sistema nervioso, provocando alteraciones físicas o psicológicas, generan nuevas sensaciones, pueden cambiar el comportamiento de una persona y también generar dependencia. Si tenemos en cuenta que en una sola noche el consumo se puede volver problemático, el problema no es solamente la trayectoria de consumo que puede mantener un joven o una joven, sino también la intensidad de ese consumo cada vez que ocurre. Pero la caracterización que los jóvenes pudieron hacer está determinada mayormente por la procedencia de la sustancia que se consume. Explorar si los jóvenes comprenden la dimensión de ciertos consumos constituye un significativo punto de partida para pensar estrategias de intervención, entendiendo que los parámetros de normalidad frente a los que actúan pueden verse diferenciados según la trayectoria de consumo de cada joven o de su grupo. Sin embargo, las representaciones sociales predominantes no priorizan esos perjuicios y sí caracterizan a los jóvenes que consumen sustancias ilegales como potencialmente peligrosos y violentos, asociados a patrones de consumo con escasos lazos sociales e institucionales, y también son mucho más tolerantes con los de niveles socioeconómicos más altos, en tanto su consumo suele realizarse en espacios privados. Los procesos de estigmatización que generan estas representaciones son utilizados con frecuencia para buscar legitimar el control social hacia los jóvenes. El desafío para los profesionales que intervienen es descartar estos criterios y centrarse en las particularidades de la historia personal de cada joven –y no solamente la trayectoria de sus consumos–, porque “su constitución subjetiva actual representa la síntesis subjetivada de su historia personal” (González Rey, 2002: 37).

El consumo de los jóvenes no suele realizarse aisladamente, sino con un grupo de amigos. Es decir que durante la experiencia de consumo comparten el contexto de consumo, las relaciones personales y la vivencia

acerca de lo que implican los consumos en sí mismos. Esas experiencias compartidas derivan en un conjunto de significados que se integran en la subjetividad de los jóvenes y que son de valor para orientar las experiencias individuales. Por eso debemos poder ampliar la mirada en torno a lo que ocurre en los espacios de encuentro, sin negar u olvidar las líneas de sentido que ellos mismos les asignan. En el trabajo de campo realizado se observó que muchos jóvenes comparten espacios y encuentros indistintamente de si todos consumen o no lo hacen, irrumpiendo con la creencia que asume una división estricta de grupos de jóvenes: los que consumen por un lado y por el otro lado los que no consumen. Los contextos de consumo funcionan como espacios de reivindicación de las prácticas juveniles. Según los relatos de los propios jóvenes, dichos contextos muchas veces se constituyen como soportes materiales, simbólicos y afectivos que participan y acompañan la construcción de relaciones sociales. Dependiendo la edad de los jóvenes, por un lado se consume para divertirse, y por otro lado para la búsqueda de placer y del reconocimiento de los pares. Si bien el consumo podría considerarse como productor de sociabilidad y facilitador de encuentros, también la realidad muestra la existencia mayoritaria de grupos donde interactúan jóvenes que consumen con otros que no. Muchos jóvenes comparten cotidianamente más de un espacio, y sus grupos se convierten en lugares significantes a partir del sentido conferido por las interacciones físicas, afectivas y simbólicas de quienes los frecuentan. Concentrar la preocupación en las formas de vivir las condiciones de expulsión social que atraviesan los jóvenes al consumir suscita una práctica superadora para indagar las experiencias de vida de los jóvenes vinculadas al consumo (Duschatzky y Corea, 2002). La estrategia podría basarse en preguntar a los jóvenes acerca de lo que piensan del consumo, de modo abierto, sin prejuicios ni sentencias, y así se apuntaría a contribuir a la explicación sobre su propio consumo.

Poder identificar los puntos de fuga que emergen de las prácticas de consumo juveniles en un contexto específico da lugar a comprender las relaciones sociales que construyen los jóvenes. Relaciones que se encuentran atravesadas por la identificación con sus pares, por los significantes y por el lugar que le atribuyen como plenos sujetos en acción, conformando un determinado grupo en referencia a los miembros y a la correspondencia mutua con la que interactúan en el espacio. Todas estas dimensiones entran en juego y se deben considerar, porque si nos detenemos a analizar aisladamente los diferentes espacios en los que transitan, segmentando las prácticas, la distinción resultaría incompleta.

El trabajo de campo permitió verificar la fuerte impronta del reconocimiento del otro: todos los jóvenes se reconocían entre sí, podían referenciar algo de sus pares, en un principio de manera irónica, como suele pasar con los jóvenes ante la presencia de personas ajenas, y luego en un clima más distendido y ameno, se pudo advertir cómo caracterizan a sus pares y se involucran a la hora de relacionarse con esos otros con quienes conviven cotidianamente. Los relatos juveniles demandan el reconocimiento de sus más íntimas transparencias y presentan las relaciones sociales como soportes para confrontar la realidad en la que están inmersos.

Para seguir reflexionando

Si consideramos que actualmente los consumos son dinámicos y se presentan incluso de formas inadvertidas, no podemos obviar pensar en las prácticas de los jóvenes. Las diferentes dimensiones que conforman la trama compleja de los consumos se presentan como laberintos que el profesional debe intentar aprehender de manera integral.

Los mensajes que reproducen los medios masivos de comunicación no deben ser obstáculos para que los jóvenes comprendan las implicancias de los consumos, cualquiera sea la procedencia de la sustancia. Un camino factible es seguir profundizando esto, para que puedan identificar cuándo el consumo se vuelve problemático, sea su propio consumo o el de su grupo. Ello podría morigerar la marginalización y la estigmatización de la que son objeto, en especial los jóvenes de determinados estratos sociales.

La presencia de relaciones sociales horizontales que se entretajan en el espacio microsocial donde los jóvenes trasvasan los límites desafía a observar desde otras gafas (normativas y conceptuales) que fortalezcan la subjetividad culturizada de los jóvenes, en la búsqueda de habilitar al joven como único protagonista de su realidad, rompiendo con las lógicas estáticas y lineales.

Las voces de los jóvenes muchas veces están ocultas o son silenciadas y no son tenidas en cuenta por algunos profesionales, lo que impide comprender cómo se relacionan en el contexto de consumo. Los relatos de los jóvenes deberían ser protagonistas de toda intervención, con una participación activa a lo largo del proceso, evitando que se atemoricen, se sientan intimidados o teman quedar al descubierto cuando deben relatar sus íntimas trayectorias de consumo a los diferentes profesionales que intervienen, y más aún cuando ese consumo se torna problemático.

Es imperioso que los profesionales dejen las instituciones abroqueladas y estandarizadas, y vayan al encuentro de los jóvenes. Las prácticas de consumo vigentes dan cuenta de la necesidad de que los profesionales se capaciten en forma continua, de que encaren la ardua tarea de deconstrucción en pos de alojar a los jóvenes desde sus necesidades sentidas, no desde lo esperable o desde lo que el dispositivo facilita.

Los relatos juveniles muestran las apreciaciones que los jóvenes tienen de sus pares y se confrontan con las discrepancias que distinguen en relación a la práctica de consumo en sí. Oírlos dialogar de sus pares sin discriminar ni arbitrar, desde lo bueno y lo malo, permite acceder a un lugar desconocido, y así compartir y debatir sobre creencias y dichos de los adultos. Sus relatos significan y dan cuenta de un saber-entender que no siempre es potenciado y hasta muchas veces resulta ignorado por la falta de proximidad. Es necesario revertir esto yendo al encuentro con el joven en forma permanente, construyendo en ese ida y vuelta intervenciones más dinámicas y procesuales. Depende de los profesionales la posibilidad de albergar las existencias juveniles.

Bibliografía

- Carballeda A (2015): "El territorio como relato. Una aproximación conceptual". *Margen*, 76.
- Chávez M (2009): "Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006". *Papeles de trabajo*, 5.
- Duschatzky S y C Corea (2002): *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. UEPC7FLACSO/UNICEF.
- Galante A, D Rossi, P Goltzman y MP Pawlowicz (2009): "Programa de Reducción de Daños en el Escenario Actual. Un cambio de perspectiva". *Escenarios*, 14.
- González Rey FL (2002): "La subjetividad: su significación para la ciencia psicológica". En *Por una epistemología da subjetividade*, Sao Paulo, Casa do Psicólogo.
- Touzé G (2006): *Saberes y prácticas sobre drogas: el caso de la pasta base de cocaína*. Buenos Aires, Intercambios.
- Touzé G (1996): "La construcción social del problema droga". En *La investigación en toxicomanía. Estado y perspectivas*. Medellín, FIUC-GRITO-FUNLAM.

Salud y promoción territorial: reflexiones a partir de una experiencia con promotoras de salud

"Muchachos, muchachas, eso es salud. (...) Es aquel episodio que es capaz de resolver las zozobras en las cuales se puede encontrar una persona frente a su propia situación de salud. ¡Y nunca más, nunca más en la vida, vuelvan a decir 'atención médica', porque si dicen 'atención médica' he venido reverendamente al pedo acá!"

(Floreale Ferrara¹, 2010)

Natalia Cabral

Docente del
Departamento de Economía
y Administración, UNM

nataliasolcabral@gmail.com

David Abramovici

Docente del
Departamento de Ciencias de
la Salud y Deportes de
la Universidad Nacional
de José C. Paz

djabramovici@yahoo.com.ar

Muchas y diversas cosas se escriben y reflexionan sobre la salud, su derecho, el trabajo, sus trabajadores, los profesionales, el sistema, el primer nivel de atención, el financiamiento de las políticas públicas, la medicalización y el abordaje territorial. Sin embargo, sobre experiencias de salud en zonas densamente pobladas con promotores y promotoras de salud, la tinta parece haber corrido menos. No es una constante en nuestro país el desarrollo sostenido de políticas públicas en salud donde la promoción y la prevención de enfermedades sean eje central en la construcción de equipos de trabajo y estrategias comunitarias. Son aún menos frecuentes las experiencias en el Conurbano Bonaerense donde se plantee este eje como prioritario y se busque fortalecer a las promotoras² de salud como actores fundamentales del sistema. Visualizarlas para problematizar el tema es buscar fortalecerlas, robustecer la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) e inscribir

en el mundo académico cada vez más la historia y las luchas de quienes habitan nuestros barrios.

Algunas notas históricas sobre la promoción de la salud

Durante mucho tiempo en Argentina la medicina fue considerada una actividad perteneciente a la vida privada. Desde el Estado principalmente se creaban hospitales al visualizar grupos desprotegidos ante alguna enfermedad específica y, a su vez, los servicios sociales en general se llevaban a cabo desde valores de caridad (Carrillo, 2005). Luego, en la gestión del doctor Ramón Carrillo encontramos registros de políticas sanitarias propicias para fortalecer la promoción de la salud. Como primer ministro de Salud de la Nación en 1946 favoreció la mirada hacia la promoción de la salud, buscando el reconocimiento de la salud como un derecho garantizado por el Estado y haciendo hincapié en aquellas características sociales que son factores indirectos de la enfermedad y que condicionan el estado de salud de las personas. Promovió la participación de la comunidad en problemas relacionados a vivienda, alimentación, actividades laborales y recreación. Además, la creación de centros de salud como instituciones en contacto directo con la realidad que los rodea, la construcción de hospitales considerando las problemáticas regionales, la producción pública de medicamentos y el desarrollo de grandes campañas de salud nacionales a través del Tren Sanitario, son muestras del desarrollo de una gestión que se alejó de una lógica biologicista.

Por otra parte, el rol de las promotoras de salud tiene precedentes en la experiencia del sanitarista Carlos Alberto Alvarado, quien en el año 1966 llevó adelante el Plan de Salud Rural en la provincia de Jujuy a partir de la acción de agentes sanitarios y trabajadores comunitarios en salud

1. Floreale Ferrara fue médico sanitarista, referente en medicina social y ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires. La cita es parte de su exposición en las Jornadas Salud y Sociedad en 2010 en la Universidad de Madres de Plaza de Mayo.
2. Sabiendo que la lengua castellana oculta el género femenino en su construcción del plural genérico, nos referiremos aquí a promotoras y no promotores al hablar de su desarrollo en Moreno, ya que prácticamente la totalidad de las promotoras de salud son mujeres.

pertenecientes a su propia sociedad, quienes realizaban rondas sanitarias visitando casa por casa a las familias, llevando adelante medidas de prevención puntuales, detectando enfermedades y promoviendo el saneamiento (Bertolotto, Fuks y Rovere, 2012).

De igual forma, en la mayoría de las provincias del país existen numerosas experiencias donde los agentes sanitarios son un actor fundamental para dar respuesta desde el subsector público a las necesidades comunitarias, especialmente en lugares con grandes distancias geográficas, baja infraestructura de salud y población reducida. Fue el caso de San Martín de los Andes, provincia de Neuquén, durante las décadas de los 80 y 90 (Estrella, 2012).

Desde fines de los años 70 hasta comienzos del nuevo siglo se implementaron en el país políticas de corte neoliberal con consecuencias negativas en el sistema de salud. Frente a la privatización, la flexibilización laboral, el crecimiento del desempleo y la pobreza, la figura del promotor de salud emergió en distintas organizaciones como parte de las respuestas auto-organizadas que desde movimientos sociales se desarrollaron para enfrentar dichas falencias (Abramovici y Repetto, 2008). La figura de la promotora de salud allí cobró mayor relevancia como sujeto clave para enfrentar la crisis económica y como parte fundamental de la organización popular, del fortalecimiento de lazos barriales solidarios y del aumento de las instancias de participación de diversos actores políticos comunitarios. Este fue el caso del Movimiento Evita, Barrios de Pie, el MTD Oscar Barrios en el Frente de Organizaciones en Lucha, la Corriente Clasista y Combativa, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, entre otros. Las problemáticas que afrontaban fundamentalmente se relacionaron con la insatisfacción de necesidades básicas: la ausencia de alimentación adecuada, la desnutrición, la falta de medicamentos, la precaria atención y acceso a hospitales, comenzando también a trabajar sobre temáticas de género, medio ambiente, soberanía alimentaria y derechos. Así, la emergencia de demandas y acciones alrededor del eje de la salud fue parte de un desarrollo cualitativo diverso al interior de las organizaciones mencionadas, que visualizaron a la salud como una dimensión factible de ser problematizada e intervenida.

Sea desde una decisión tomada a través de políticas públicas o como respuesta política desde el Estado a sectores organizados de la población, la incorporación efectiva de las promotoras de salud en los equipos del primer nivel de atención tiene aún dificultades. En la provincia de Buenos Aires en 2015 se sancionó la Ley 14.882 que estableció formalmente el reconoci-



miento de la figura del Promotor Comunitario en Salud dentro del Ministerio de Salud provincial. Sin embargo, en 2016 el gobierno vetó los artículos que establecían la dependencia del promotor a dicho Ministerio. Además, en ese mismo año, desde la Presidencia de la Nación, Mauricio Macri firmó el Decreto 908/2016, donde anunció la reforma del sistema de salud argentino hacia una Cobertura Universal de Salud (CUS),³ modelo que se enfocaría en los aspectos asistenciales de la salud, relegando los preventivos y

3. Al momento de escribir este trabajo, la CUS aún no se ha implementado en todo el territorio nacional, por lo que queda por analizar sus impactos a futuro.

promocionales. Se plantea la conformación de una canasta básica de prestaciones ejecutables a través del sector público o el privado, donde quienes acceden deben demostrar que no tienen obra social ni servicio prepago, fortaleciéndose así la mercantilización de la salud. De esta forma, el rol del promotor de salud en el sistema nacional y provincial actual se desdibuja.

El surgimiento y el sostén de un colectivo de promotoras de salud como parte de las políticas públicas abren dimensiones de análisis que superan los límites de este artículo. Nos interesa aquí intentar pensar estas dimensiones a la luz de la experiencia del municipio de Moreno, de la disputa en torno a la institucionalización de su rol dentro del sistema y de las necesidades de generar y profundizar políticas públicas que restituyan ciudadanías comunitarias para enfrentar los distintos niveles de un desarrollo neoliberal que enferma, mata y destruye la vida (Segato, 2013).

La experiencia bajo análisis

El municipio de Moreno se ubica en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, a 27 kilómetros al oeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y tenía una población de 452.505 habitantes, según el Censo de 2010. En lo que respecta al sector público, el sistema de salud municipal está conformado por 36 Centros de Salud y 2 Centros de Integración Comunitaria, junto a un hospital general y una maternidad de jurisdicción provincial.

En Moreno existen diversas organizaciones sociales con actividades, proyectos y demandas que tienen a la salud como un eje central. Muchas de ellas capacitaron promotoras de salud en la década del 90 y a principios de la siguiente. Las acciones actuales y pasadas en salud de estas organizaciones forman parte tanto de la historia de los barrios como de los motivos que impulsaron la formación de promotoras en el municipio. De hecho, fueron algunas de estas organizaciones, concentradas en el Consejo de Organizaciones de la zona de Cuartel V, las que solicitaron el trabajo en salud a nivel comunitario.

Desde la estrategia de APS resulta clave la prevención y promoción de la salud, especialmente en el primer nivel de atención, priorizando el trabajo de los equipos de salud a nivel comunitario y actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Así, se pretende ir más allá de una perspectiva biomédica, para intervenir sobre las construcciones socioculturales históricas que vulnerabilizan a sujetos y poblaciones.

En los últimos años se llevaron adelante cursos municipales de formación de promotoras comunitarias de salud, dando lugar al desarrollo de un actor no instituido formalmente en el Estado ni en la comunidad. Durante el año 2016 se realizaron cuatro cursos municipales de formación para promotoras comunitarias de salud en las zonas sanitarias de Cuartel V, Trujui, Moreno Sur y Paso del Rey. La propuesta de capacitación fue principalmente destinada a titulares de los programas "Argentina Trabaja" y "Ellas Hacen" del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ya que la capacitación fue parte de la contraprestación solicitada por los programas mencionados. Los cursos fueron de nueve meses y la modalidad de cursada se dividió en un encuentro semanal presencial de capacitación, en formato taller, y una instancia práctica mediante la asistencia a efectores municipales dos veces por semana. El objetivo de la presencia en los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) fue propiciar la integración de las promotoras en los esquemas de trabajo de los equipos de salud, la llamada "capacitación en servicio". En ese año terminaron el curso 95 personas, de las cuales 94 eran mujeres, en su mayoría madres y sin experiencia laboral en una institución estatal.⁴ Algunas de las tareas que llevaron adelante fueron la búsqueda activa de embarazadas, la visita domiciliaria a niños con Infecciones Respiratorias Agudas Bajas, casos de Tuberculosis y transmisión vertical, bloqueos por dengue, organización y trabajo en stands en operativos, campañas y jornadas de salud, participación en actividades de promoción en postas sanitarias, juegotecas, consejerías en salud sexual y realización de charlas sobre distintos temas de salud, entre otras actividades.

Desafíos y dificultades en la construcción de la promoción de salud

Como se ha mencionado, las promotoras se han desarrollado de diversas formas en el trabajo en salud en nuestro país. En este devenir no se ha constituido acabadamente como un actor en el campo de la salud, entendiendo por esto a un colectivo con sus propias demandas, intereses, debates, especificidades y definiciones sobre su trabajo: un colectivo no tutelado por otro actor que, en salud, son generalmente los profesionales de la biomedicina.

4. Al día de hoy continúan su tarea aproximadamente veinte mujeres, la mayoría en alguna cooperativa dependiente de programas nacionales.

Por otra parte, la integración de las promotoras en los CAPS se encuentra con distintos desafíos. Por ejemplo, del registro de observaciones propias en instancias de planificación de los cursos de formación surgen los siguientes: "¿Cuántos directores tienen la cabeza para pensar la planificación con las promotoras y no decir 'yo vengo tres veces por semana y no tengo tiempo'"; "Están cerrando los programas nacionales que nos permitían capacitarlas y que trabajen dos o tres veces por semana en las salas"; "En la capacitación en libreta sanitaria terminó poniéndose fecha para una capacitación en métodos (anticonceptivos); tenemos que hacer una en violencias también, porque el tema sale todo el tiempo". En este tipo de expresiones se observan distintas problemáticas, presentes en la construcción de un nuevo actor con perspectiva comunitaria: modelos de gestión en tensión con un efector de salud vinculado territorialmente, dificultades ante recursos muy limitados, valoración de saberes no biomédicos y reflexión sobre el territorio, lugar de las promotoras en formación ante las demandas y necesidades propias y en los barrios, entre otras.

Asimismo, en el proceso de su formación como promotoras las mujeres deben reconfigurar su forma de habitar sus barrios. Los límites de la jornada y el espacio laboral suelen ser difusos. Las tensiones entre el dejar de oficiar como escucha de los problemas de la gente, para pasar a buscar y demandar canales al interior del sistema de salud, como parte del mismo y para la atención necesaria, pueden llevar a un crecimiento en el planteo de la APS en el nivel comunitario o caer en una frustración individual de cada promotora (Estrella, 2012).

Finalmente, en los cursos de formación y en exposiciones de profesionales o funcionarios en ámbitos de gestión puede escucharse reiteradas veces decir que las promotoras "son la voz del barrio en la sala", buscando legitimar un espacio del trabajo en salud aún no instalado plenamente. Nos preguntamos si no es también necesario que los y las trabajadores y trabajadoras del campo socio-sanitario –no sólo las promotoras de salud– puedan romper con lógicas que siguen orientando los programas y las rutinas cotidianas en salud, planteándose el desarrollo de "vínculos basados en el cuidado desde lo artesanal de su tarea" (Spinelli, 2016). Los profesionales, funcionarios y movimientos sociales no deberían depositar en un solo actor la lectura de lo social comunitario, porque de esa manera "los programas se reproducen, mientras lo territorial se reduce a la participación social, a los agentes sanitarios o promotoras territoriales" (Spinelli, 2016). Pensar y actuar frente a la complejidad de lo social para trabajar sobre los determi-

nantes de la salud con todos los actores del campo socio-sanitario supone incluir a movimientos y promotoras, y no sólo nombrarlos. Esto requiere del reconocimiento de saberes y prácticas desarrolladas en tiempos que van más allá de los planteados por las lógicas programáticas si instituidas.



A modo de cierre

La instancia de formación de promotoras y promotores comunitarios en salud forma parte de las políticas sanitarias municipales bajo una línea de trabajo en APS. Cuál es su rol y cómo se puede ejercer en las condiciones de trabajo actuales, pueden seguir siendo preguntas a responder, buscando abrir realmente la estrategia hacia las comunidades activamente organizadas –o favoreciendo esa organización– y considerando un ejercicio continuo de conocimiento sobre la trama sociohistórica barrial.

El pasado y el presente de la militancia social o partidaria de muchas mujeres que son actualmente promotoras de salud, son parte del caudal de experiencias, información y móviles por los que comienzan el curso e interactúan con los equipos de salud. Sus intereses al integrarse a los cursos fueron diversos: saber de salud para "cuidar a su familia", "ayudar en el barrio con los turnos de la sala" o "dar información a la gente", tener la esperanza de una inclusión laboral, querer trabajar comunitariamente, militar un proyecto político. Ahora bien, más allá de las dificultades existentes, es cierto que las promotoras de salud suelen generar con sus prácticas espacios de mediación entre los programas de salud estatales y las poblaciones de las que son parte. Su trabajo en los CAPS potencia el vínculo con los barrios y su comunidad.

Por otra parte, observamos que la inclusión de mujeres al colectivo de promotoras ha significado para muchas de ellas un crecimiento personal y una mejora en su autoestima, potencia que luego puede desplegarse barrialmente. Como la perspectiva de género no puede excluirse de este análisis, entendemos que parte del desafío es continuar con una lógica de crecimiento individual y colectivo de mujeres y varones, contrario a una lógica de desarrollo patriarcal. Esto en las mujeres deriva en la ruptura con las tareas de cuidado del grupo doméstico y la comunidad en general de forma subsumida, para avanzar hacia ser activas y reconocidas trabajadoras de la salud y derechos comunitarios. En este sentido, siguiendo a la antropóloga Rita Segato, vemos que la acción del neoliberalismo sobre nuestros territorios corporales y comunitarios reflejan que "la violenta penetración de esta subjetivación neoliberal sólo se podrá revertir a condición de que los cuerpos políticos –instituciones, gobiernos, Estados– devuelvan fueros comunitarios a las poblaciones" (Sztulwark, 2018). Las promotoras pueden ser parte de la estrategia para instituir dichos fueros.

Por lo tanto, la búsqueda de mejores condiciones laborales en el nivel institucional se torna necesaria para la constitución de este actor en salud. La efectiva regulación de sus funciones favorecería su inclusión al sistema público.⁵ La institucionalización de la figura de las promotoras de salud en el municipio de Moreno cuenta con importantes avances, pero su concreción se torna compleja, no sólo por la dificultad de cambiar lógicas instrumentales programáticas, enfoques de riesgo y rutinas laborales cerradas existentes en profesionales y equipos que hacen a las micropolíticas del trabajo en salud (Merhy, 2006; De Sousa Campos, 2001), sino también por el contexto adverso de políticas nacionales y provinciales.

Pretendimos brindar en este artículo una breve mirada sobre la rica experiencia que se lleva adelante en el sistema de salud de Moreno. Buscamos formular algunas observaciones sobre posibles significados y desafíos producidos en el desarrollo de un actor comunitario en salud propio de la APS que mantiene un vínculo particular con la comunidad, diferente al que constituyen equipos y profesionales de la salud del primer nivel de atención. Las promotoras de salud, como colectivo, son las que más lazos comunitarios construyen con las poblaciones donde trabajan, por pertenecer a las mismas y por ser un actor no profesionalizado que implementa sus prácticas desde saberes de la biomedicina junto a otras racionalidades, sus propias experiencias y trayectorias personales.

Preguntas importantes siguen en pie o se generan como producto de lo que hoy está sucediendo en el distrito, de lo que muchas mujeres promotoras expresan y de lo que en el sistema de salud sucede: un desafío que Moreno puede abordar es si las promotoras, mediante una vinculación estrecha con equipos de salud, la comunidad y su historia, son parte de los actores que motorizan el trabajo sobre los determinantes sociales de la salud, aplicando saberes de la biomedicina junto con otros integrales para el ejercicio de la ciudadanía comunitaria, o si, en cambio, quedan reducidas al ejercicio de políticas focalizadas, reproduciendo un sistema asistencialista y siendo sinónimo de territorio, pero intervenido desde políticas instrumentales regidas por un enfoque de riesgo (Estrella, 2012; Spinelli, 2016). No obstante, ¿cuál es el límite de lo posible sin una articulación

5. El Concejo Deliberante del municipio fue uno de los pocos en pronunciarse a favor de la creación de la figura de Promotor Comunitario en la carrera sanitaria a partir de la Ley 14.882.

sólida con otros niveles del Estado para lograr profundidad y coherencia en las políticas de ciudadanía real? ¿Hasta qué punto puede avanzarse sin generar más apoyo de los actores comunitarios locales? ¿Qué significa ser un nexo entre políticas de Estado y comunidades? ¿Cómo vivencian su propia experiencia las promotoras de salud? Estos y otros tantos interrogantes nos permiten seguir reflexionando a la luz de esta experiencia en el conurbano bonaerense.

Bibliografía

- Abramovici D y R Repetto (2008): *Construyendo participación en salud: Análisis antropológico de la conformación de la comisión de salud de un MTD del conurbano bonaerense*. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Fronteras de la Antropología.
- Bertolotto A, A Fuks y M Rovere (2012): "Atención Primaria de Salud en Argentina: proliferación desordenada y modelos en conflicto". *Saúde em Debate*, 36-94.
- Carrillo A (2005): *Ramón Carrillo: el hombre... el médico... el sanitarista...* Buenos Aires, edición de autor.
- Estrella P (2012): *Visitas, mates y reconocimiento: cuando la promoción de la salud no tiene precio. Un estudio sobre los agentes sanitarios de San Martín de los Andes*. Tesis de maestría en Antropología Social. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Instituto de Altos Estudios Sociales.
- Ferrara F (2010): *Jornadas Salud y Sociedad*. Buenos Aires, Universidad de Madres de Plaza de Mayo.
- Merhy E (2006): *Cartografía del trabajo vivo*. Buenos Aires, Lugar.
- Segato RL (2013): *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Sousa Campos G (2001): *Gestión en salud. En defensa de la vida*. Buenos Aires, Lugar.
- Spinelli H (2016): "Volver a pensar en salud: programas y territorios". *Salud Colectiva*, 12-2.
- Sztulwark D (2018): *Lula, nosotros y el problema de la corrupción*. En <http://lobosuelto.com/?p=19315>.

El rol profesional del Trabajo Social ante los conflictos socio ambientales en la coyuntura actual: Características de una intervención compleja

Mónica Etcheverry
monyheche@gmail.com

Lucía Reynoso
luciareynoso27@hotmail.com

Técnicas especializadas
en la Autoridad de Cuenca
Matanza Riachuelo (ACUMAR)

El presente trabajo tiene como objeto sistematizar intervenciones que se realizan en ámbitos que abordan temas ambientales, lo que implica situaciones de tensión. Disciplinariamente la mirada está vinculada a lo socio ambiental, en tanto se considera que genera bajo impacto abordar o intervenir en temas ambientales desde el campo profesional del Trabajo Social sin tener en cuenta las prácticas sociales, económicas, culturales y políticas de los habitantes del territorio.

En referencia a la cuestión ambiental, y tal como lo plantean las normativas nacionales e internacionales, la referencia es a la existencia previa de una planificación de la política pública que tenga vinculación con los sujetos a quienes impacta directa e indirectamente porque comparten territorios, espacios de trabajo, de educación o cualquier otro aspecto atinente al desarrollo de una vida digna. Estas líneas directrices además operan como salvaguarda de sustentabilidad social a las acciones necesarias para recuperar, remediar y sostener un ambiente sano.

La definición de ambiente implica pensar los postulados de la actual carta magna y su concreta aplicación. En este punto existen distintas perspectivas para analizar el tema. Este trabajo tendrá en cuenta lo propuesto por Fairweather (1993), que analiza los valores sociales sobre los que se reconocen los problemas ambientales y, en consecuencia, las formas en que son definidos. Esto supone analizar las relaciones que se establecen entre los seres humanos y la naturaleza, ya que los significados simbólicos que las sociedades otorgan a los diferentes elementos del ambiente surgen de la interacción entre lo bio-físico y lo cultural. Esta definición permite pensar que la planificación de la política ambiental debe tener necesariamente perspectivas de todos los actores, procesos y decisores políticos involucrados en el proceso de establecer una agenda común consensuada sobre los alcances, valores e implicancias de lo ambiental, en una mirada amplia y abarcativa.

La concepción de crisis ambiental remite al momento de la recolección de datos y del diagnóstico, no sólo a cuestiones vinculadas con los

procesos productivos y a las relaciones que éstos guardan con los modelos económicos y políticos de cada región. Estos modelos y procesos económicos guardan relación con el modo de uso y manejo de recursos naturales, y también con la inversión tecnológica y la producción de conocimientos que el Estado y las organizaciones privadas asignan al tema, ya que la explotación de recursos sin un plan que contenga aspectos económicos, educativos y de desarrollo, genera pérdida de recursos no renovables e inequidad en el acceso a ellos. Este punto también remite a la cuestión del cambio climático. Se han construido consensos en la comunidad científica en relación a que los modos de producción y consumo energético generan alteraciones climáticas globales que afectan negativamente sobre los recursos naturales y los sujetos, y ello impacta en el sistema socioeconómico de cada región.

El desafío cotidiano para los profesionales del Trabajo Social es hoy plantear una agenda ambiental, no solo para vecinos y organizaciones sociales, sino también para organizaciones de trabajadores, de pequeños y medianos empresarios, empresas recuperadas y cooperativas, y toda otra forma de organización social que permita poner lo ambiental en escala de derechos y valores. Este nuevo campo ha comenzado a abrirse paso en nuestras prácticas profesionales, en una amplia gama de ámbitos de trabajo, tales como la salud, lo jurídico, la vivienda, el hábitat o la promoción de empleo de calidad. El marco que define las intervenciones es la Ley Federal de Trabajo Social, que amplía el abanico de matices haciendo explícitas tareas y prácticas derivadas o encuadradas dentro de una "disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respaldada por las teorías del trabajo social, las ciencias sociales, las humanidades y los conocimientos indígenas, el trabajo social involucra a las personas y estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar". La norma refiere a la

inserción profesional enmarcada dentro de estructuras institucionales que permitan afrontar desafíos y crisis en el acceso y la promoción de derechos.

El trabajo social en el escenario de las políticas ambientales

Lo ambiental es entendido en este trabajo como un sistema interconectado entre recursos naturales, habitantes y territorio. Se ve implicado en procesos económicos, políticos y sociales regidos por un Estado que adopta diferentes modos de acuerdo al programa político del grupo gobernante. La intervención en el campo de lo ambiental tiene por sí misma una gran complejidad. Algunos autores plantean que asistimos a una crisis ambiental inédita, que en virtud de su carácter global afecta a todas las sociedades. Gabriela Merlinsky (2017) afirma que "lo ambiental no puede reducirse a un problema demográfico, tecnológico, o meramente económico, [sino que debe] dar paso a una visión de creciente complejidad, que nos demanda nuevas formas de colaboración e interacción entre las ciencias humanas y las naturales. Este entrecruzamiento entre las ciencias naturales y las ciencias sociales marca un terreno de contradicciones que genera dificultades de orden metodológico, haciendo compleja o acotada la posibilidad del hacer, ya que la misma queda restringida dentro de un campo que le es ajeno".

En la Argentina lo ambiental se consolidó en el ámbito de las políticas públicas en la medida en que los tratados internacionales se incorporaron a la Constitución en la reforma de 1994. Las áreas ambientales del Estado también apostaron a la potencialidad del acceso al financiamiento internacional. Otro ítem importante fue la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ordenó a tres jurisdicciones que diseñaran y aplicaran políticas ambientales integrales, con el objeto de preservar cuerpos de agua, tomando en cuenta las complejidades y las transversalidades que un abordaje socio ambiental implica. Ante ello el Trabajo Social ha debido en la última década disponer sus herramientas tradicionales, tales como el diseño y la realización de talleres, entrevistas en terreno, sistematización de datos, conformación de diagnósticos y diseño de planes, programas y proyectos, para abordar con mirada integral e interdisciplinar temas vinculados al uso del suelo, infraestructura, urbanización, procesos productivos y sus resultantes. Los casos abordados más comunes se relacionan con la salud y la disputa por los usos de la tierra, el agua y el aire.

Transversalidades y campos disciplinares

En el entrecruzamiento de distintos campos disciplinares sucede la problematización de situaciones cotidianas y la construcción de valores vinculados con lo ambiental: el Trabajo Social, la economía, la salud, la biología, lo jurídico, la ingeniería sanitaria o la infraestructura. La ausencia de una agenda común en materia socio ambiental en nuestras comunidades desafía a las ciencias sociales –y en particular al Trabajo Social– a trabajar sobre la base de herramientas de promoción de derechos y de construcción de puertas y puentes para el acceso a los mismos, a fin de incluir lo ambiental en la agenda de derechos de todos los sectores, fundamentando la complejidad de las intervenciones.



Preexisten grandes deudas en las intervenciones vinculadas con la falta de equidad en el acceso a derechos ambientales, la ausencia de información ambiental pública de calidad, la construcción de valores ambientales comunes con perspectiva latinoamericana y la conformación de agendas comunes con perspectiva integral. Estas situaciones se agravan debido a que las políticas ambientales son relativamente recientes en nuestros países. Esto plantea un desafío adicional para los profesionales del Trabajo Social, relacionado con la capacidad de abordar crisis vinculadas con procesos productivos o relaciones comunitarias, laborales o sanitarias, constructores de un entramado social cuyos sujetos, resultados e impactos se sucederán en varias generaciones. La disciplina debe también forjar la creatividad y la plasticidad necesarias para poner en un código común temas técnicos propios de distintas perspectivas, con el objetivo de construir un diagnóstico colectivo donde cada uno de los actores involucrados, con roles y funciones diferenciados, pueda contar con información que permita aportar a definir una agenda común en similares condiciones. Los profesionales del Trabajo Social "ponen el cuerpo" y son impactados por las crisis ambientales y los conflictos que de las mismas se desprenden, como parte de su tarea cotidiana.

Lo ambiental, situaciones críticas y abordaje profesional

El abordaje de situaciones críticas en materia ambiental implica en un primer término la configuración de espacios de trabajo y consenso. Los encuentros en estos espacios se documentan para sistematizar la información y consensuar aportes y acciones, a fin de trabajar el conflicto. En el Trabajo Social el conflicto es un componente de las intervenciones en terreno. Las herramientas de la profesión son usadas para mitigarlo o resolverlo, aunque el proceso puede ser tedioso debido a las frecuentes marchas y contramarchas en la construcción de consensos. Los "sistemas de construcción de resolución de conflictos" se vinculan con la necesidad de tener en cuenta las particularidades de cada grupo social, sus modos de demandar, su capacidad de ejercer presión y tensar situaciones, sumados a las singularidades de los sujetos, la construcción de tramas comunitarias, las producciones sociales colectivas y sus discursos. Este conjunto de elementos conforma dimensiones complejas al momento de analizar el conflicto. Tal como lo expresan

Pérez, Torres y Vigo (2008), "la intervención en el campo social se orienta a ocuparse de las diferencias que se traducen en cambiar la perspectiva tradicional, por la de respeto de los atributos y cualidades de ese sujeto con el que se trabaja. Las comunidades, traspasadas por las nuevas particularidades del contexto, se enfrentan a nuevas formas de conflicto, esencialmente singular y subjetivo, conformando una nueva dimensión. El conflicto atraviesa las prácticas. Se necesita tomar posición, demarcar la relación entre el campo y el espacio social. Para que funcione como campo debe haber algo en ese ínter juego, un *habitus*, que implica el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego de lo que está en juego (Bourdieu)".

Los conflictos ambientales tienen injerencia en las dinámicas de formación y transformación del orden social, donde cada parte hace jugar argumentos "ambientalistas" y "no ambientalistas". Desde distintos planteos teóricos el análisis de estos temas es vinculado con conflictos en tres tipos de procesos: territorialización, formación de espacios públicos y actualización local de derechos. Las dinámicas sociales tienen por objeto convertir a sujetos y organizaciones involucradas –contemplando matices y diversidades– en legítimos actores de conflictos vinculados con el territorio y sus usos, junto a las implicancias y motivaciones de cada grupo.

El conflicto, entendido como un choque de intereses, implica la referencia a situaciones donde actores se encuentran en oposición consciente con otros actores que puedan disputar o tensionar acciones o intereses –en el nivel de personas, grupos, organizaciones sociales o instituciones– debido a que persiguen objetivos contrarios. Las intervenciones con modalidad de mediación propuestas desde el Trabajo Social se relacionan con que en este tipo de conflictos hay grupos con distintos niveles de poder económico, social y político que se reflejan en diversos modos y matices de afrontar los conflictos, tal como algunos autores lo describen, entendiéndolos además como ámbitos de construcción de subjetivaciones colectivas. Asimismo, poner el foco en los efectos de los conflictos –su productividad– permite observar los procesos de transformación en la distribución de poder en nuestras sociedades, aspecto que analíticamente puede verse reflejado en el plano social y territorial, en el nivel institucional y en términos jurídicos.

Para el estudio de los conflictos ambientales es fundamental el aporte de Ana Patricia Quintana Ramírez (2004), quien elabora una distinción entre los términos "conflicto ambiental" y "conflicto socio ambiental". El acercamiento histórico sobre el conflicto socio ambiental permite precisar rasgos en torno al concepto, sus causas y consecuencias, y las etapas en las

que se desarrolla con mayor frecuencia. El conflicto ambiental se produce en el proceso humano de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen, de dos maneras: como choque de intereses entre quienes causan un problema y quienes sufren las consecuencias o los impactos dañinos; y como desacuerdo o disputa por la distribución y el uso de recursos naturales entre pobladores de un territorio determinado. Quintana Ramírez presenta diversas posiciones epistemológicas, concepciones clásicas y visiones críticas. Quienes se ubican en el pensamiento clásico refieren el conflicto como algo innato a la interacción social y necesario para su evolución. Mientras quienes piensan de manera crítica definen el conflicto como resultado de la estructura económica y de poder de una sociedad capitalista, que se resolverá con el cambio o transformación del modo de relación, la participación de los actores en la sociedad y fundamentalmente en la equidad y la oportunidad para las decisiones en el desarrollo. Esta última corriente de pensamiento considera que los conflictos ambientales pueden ser fuente creadora de nuevas opciones y que el modelo dominante de apropiación, construcción, control y utilización de la naturaleza debe ser desafiado, para evitar que el futuro de la sociedad humana siga enfatizando sus peores aspectos: no sólo la destrucción del entorno natural, sino también la desigualdad social, la guerra o el empobrecimiento biológico y humano. Entre otros, son representantes del pensamiento crítico Murray Bookchin y Joan Martínez Alier.

Mediación desde el campo disciplinar del Trabajo Social

En América Latina asistimos a un aumento de la conflictividad ambiental. Algunas causas de ese proceso pueden encontrarse en la expansión exportadora de los recursos naturales, las renovadas tendencias de urbanización, la mayor conciencia ambiental y el predominio de las libertades democráticas. Lo ambiental se convierte en punto de partida desde donde se agudizan los principales conflictos, que crecen en número e intensidad, en particular en modelos económicos de corte neoliberal o conservadores. Los objetivos económicos de las empresas –respaldadas por gobiernos que buscan elevar la competitividad y la inserción global de las economías nacionales– entran en tensión con las expectativas de desarrollo y de calidad de vida de la gente, especialmente en situaciones de marcada desigualdad

social. En este escenario los conflictos ambientales ponen en contacto a los extremos de la escala social: las empresas globalizadas y los grupos pobres.

En relación al modo en que se planifica la gestión ambiental, se presenta la dificultad de encontrar un modo eficiente de gestión que supere la zonificación en el abordaje territorial, sobre todo en los espacios urbanos, donde casi de modo automático la planificación del uso del suelo termina por ser altamente excluyente. La planificación urbana tiene un fuerte impacto ambiental y en el acceso y uso de recursos naturales, como resultado de un uso "zonificado" del suelo que busca construir burbujas inmobiliarias y aumenta la segregación. La crisis de planificación de las ciudades es un desafío por el control de dinámicas internas y externas de distintos grupos económicos. A ellos se suman grupos de vecinos organizados con valores e intereses compartidos o consensuados. Para resolver y avanzar en los equilibrios de estos grupos es necesario potenciar la capacidad de gestión del Estado, respecto de las negociaciones entre grupos de interés y con distintos niveles de organización. Este escenario se complejiza por el hecho de que los distintos sujetos que habitan el territorio han avanzado en los últimos años en crecientes niveles de organización comunitaria y popular.

En nuestro país las formas y modos organizativos vinculadas a la gestión institucionalizada de los recursos naturales se emparentan con aportes y sugerencias nacidas del seno de organizaciones sociales y vinculadas a las relaciones y el manejo de poder, que evidencian conflictos y consensos sociales. Son expresiones de relaciones de poder antes que resultado de la aplicación de mecanismos racionales de resolución de conflictos o del despliegue de acciones basadas en una "racionalidad comunicativa". En ese sentido, dos problemas tienen particular importancia: la creciente mercantilización de la gestión de los recursos naturales y la ausencia de mecanismos institucionalizados de participación.

Breve caracterización de los conflictos socio ambientales

Estos conflictos vinculan a varias partes que tensionan fuerzas e intereses, es por ello que deben concebirse en forma interdisciplinaria, en tanto se vinculan no solo a grupos de interés, políticos o sociales, sino que suman a una parte de la comunidad científico técnica. Su complejidad combina violencia potencial o real, escasa capacidad de diálogo y de compromiso,



heterogeneidad de los actores e importancia económica o militar de las zonas donde se desarrollan, necesidades culturales, o desconocimiento de la identidad de actores marginados de decisiones ambientales que los afectan en un territorio específico. Las modalidades de interacción de los grupos en conflicto toman forma de alianzas (convergencia de proyectos e intereses fundamentales) y de oposiciones (en el extremo, no se toleran las diferencias de opinión, percepción e interés). Estas formas son totalmente dinámicas y están directamente vinculadas al modo en que se resuelven, difuminan o derivan las tensiones y disputas ocurridas en el ámbito territorial.

Tanto el Estado como la sociedad civil son actores protagónicos de los conflictos aquí tratados. Cada uno tiene su propio esquema de intereses, significaciones y tensiones. Respecto del tipo de intereses defendidos, el Estado suele proponer un tipo de desarrollo centrado en la globalización económica y orientado por una voluntad política centralizada, mientras la

sociedad civil suele poner el eje en la pobreza. De los conflictos ambientales que se suscitan en un territorio específico, sólo uno de ellos representa el choque central. El desafío está en identificarlo e incidir en su manejo, para permitir superar consecuentemente sus efectos secundarios. Respecto del orden de los conflictos, pueden vincularse con: a) problemas de datos: falta información necesaria para la toma de decisiones, o las personas están mal informadas, o también puede suceder que esté en discusión la relevancia de los datos con que se cuenta, o su interpretación; b) disputa por intereses realmente divergentes o que han sido interpretados como tales, cuando los participantes del conflicto exigen a otros renunciar a sus intereses a fin de imponer los propios; c) problemas estructurales, determinados por modelos de relación entre instituciones o individuos, que a menudo son causa del conflicto o agravantes externos a los grupos involucrados; d) divergencia de valores o de enfoque.

¿Y los trabajadores sociales qué hacen con esto?

La licenciada Fossini (2005) se remonta a los inicios de la profesión del Trabajo Social, a fin de plantear la "cuestión social" con la que se ha ido construyendo buena parte de la especificidad disciplinar en la intermediación entre recursos y necesidades. En esos inicios el Trabajo Social jugaba un rol de ordenador social, ejerciendo el control social a través de intervenciones profesionales funcionales a un sistema, donde la tarea primordial era sostener la situación de quienes detentaban el poder político y económico. Luego surgiría una lógica vinculada a lo económico, y una crisis que daría como resultado procesos de fragmentación. El Estado entonces mudará a un nuevo modo de funcionar, donde surgen y se sustentan nuevos estilos de control social. Avanza un nuevo modelo con la ruptura del Estado Social, cuyo eje vertebrador inclusivo había sido el trabajo. La inclusión se vincula al consumo. "Quien no está dentro de esta nueva lógica no se halla incluido en el sistema, y no sólo se transforma en un 'excluido', sino que deja también de ser ciudadano, y por ende deja de tener derechos" (Fossini, 2005). La política pública tomará el formato de la focalización, basada en la asistencia selectiva y la fragmentación social, intentando de ese modo cubrir lo que desnuda la exclusión y esconder el control social subyacente. Las políticas sociales pierden su carácter universal e integrador. Cada sujeto deberá adecuarse a las exigencias del sistema para poder al menos estar incluido en el reparto de los pocos recursos, y se transformará en un mero receptor de lo que el Estado u otras instituciones le quieren dar. En este marco, quien aparece como ejecutor de políticas focalizadas y selector de destinatarios de los recursos es el Trabajador Social que, consciente o inconscientemente, se mimetiza con el sistema viéndose imposibilitado de tener una mirada reflexiva y crítica sobre la realidad social, las instituciones y sus propias intervenciones. En esta crisis plasmada en una ausencia de representatividad, el Trabajo Social como profesión opera como vehiculizador del control social, confirmando su rol de "controlador", de "seleccionador", con un fuerte sesgo intervencionista entre recursos y necesidades. Para volver a situar el campo disciplinar es necesario que el colectivo profesional se interroge a sí mismo, a fin de promover y construir caminos de acceso a ciudadanía y a derechos. Los Trabajadores Sociales deben dejar de lado su histórico rol de controladores y asignadores de bienes escasos, incorporando información –económica, ambiental, política, jurídica, entre otras–, pero sobre todo deben tener un fuerte sesgo promotor de derechos y una adecuación a las coyunturas necesaria para toda intervención profesional.



En el marco de los escenarios de intervención para los profesionales del Trabajo Social, lo ambiental está claramente inscripto. Es un campo nuevo, con políticas públicas en construcción que ofrecen la posibilidad de aportar a los diagnósticos, al diseño y a la puesta en práctica de las políticas promotoras de derechos. Es un campo con saberes, insumos teóricos y herramientas metodológicas necesarias para abordar e intervenir. En el específico caso de los conflictos ambientales, las intervenciones deberán dar respuestas en distintas formas de mediación y producción de sentido. En un marco de tensiones fluctuantes, el mayor desafío profesional será sortear los propios posicionamientos políticos del profesional involucrado en esta tarea: la expoliación de recursos naturales, los procesos productivos que lesionan el ambiente, la distribución y el uso de la tierra, o los cursos de agua. En estos temas, para una intervención de calidad y buen nivel de impacto, necesariamente el profesional que interviene debe tener un marco de referencia con enfoque de derechos –para evitar el riesgo de lesionar o

invisibilizar derechos-, equidad en la distribución de recursos, consumos equitativos y constitución de sujetos con palabra y con participación activa en la conformación de aportes a las iniciativas del Estado.

Otra dimensión que se pone en juego en el ámbito profesional es la ético-política, tanto individual como la del colectivo profesional, en un momento tan complejo como el actual, en el que, a la invisibilización de las perspectivas políticas de los profesionales del Trabajo Social, se suma la dificultad para ubicar una posible dimensión política de la tarea profesional, que no ha sido superada, ni siquiera en el tramo de la formación profesional. Aunque pueden rescatarse imágenes, teorías y autores que dan cuenta de que a lo largo de su devenir la profesión ha tenido vínculos y articulaciones político ideológicas fuertes. No fue azaroso que en los años 70 un gran número de estudiantes de Trabajo Social, que además militaban en distintos barrios y comunidades de la Ciudad de Buenos Aires, abordaran con los vecinos de esos barrios temas de hábitat y urbanización como un modo de transformar la vida en dignidad. Los profesionales del Trabajo Social entienden que es necesario contar con un posicionamiento ético-político de la profesión, si bien plasmarlo en acciones es difícil, ya que no existe a ciencia cierta un modo de desempeñar la competencia política en la profesión. En la historia de la profesión, un amplio abanico de autores, desde Ander-Egg hasta Netto, plantearon la necesidad de tener un proyecto de intervención con un marco ético-político claro. Estos y otros autores dan cuenta del papel político de la profesión, tanto en el nivel de las competencias como el de las dimensiones, y a ello suman la necesidad de contar con un fuerte compromiso desde el sujeto profesional.

Estos argumentos plantean la potencialidad del Trabajo Social al momento de abordar conflictos y crisis ambientales en un marco territorial, basada en que la profesión tiene herramientas y metodologías vinculadas a la mediación de conflictos, que dan como correlato la construcción de ámbitos colectivos desde donde encaminar aportes y acciones que resuelvan las demandas, pero con el necesario nivel de sustentabilidad y con activa participación de todos los sectores involucrados. Es prioritario que las prácticas profesionales del Trabajo Social vinculadas a lo ambiental promuevan, sostengan y desarrollen nuevas perspectivas y miradas profesionales, tanto respecto del propio Trabajo Social, como de los sujetos con los que articula su práctica cotidiana. Estas acciones lo convertirán en un agente transformador de condiciones de vida, sobre todo en un campo donde la intervención rara vez aborda la prevención

en materia socio ambiental. El desafío será resignificar prácticas y valores ambientales, así como también reinstalar acciones de participación y protagonismo, con el objeto de recuperar los lazos sociales en niveles micro y macro, aumentar la equidad e impulsar la promoción del ser humano. Otra herramienta para el Trabajo Social en perspectiva ambiental será la capacidad de leer y decodificar las dinámicas comunitarias que hacen a las prácticas culturales de los sujetos y sus comunidades, revisando y problematizando prácticas y valores ambientales, y para enraizarlo debidamente deberá contener las prácticas discursivas y comunicacionales.

Lo ambiental en este punto coyuntural de nuestra historia requiere una resignificación de los hechos sociales, desde una percepción comunitaria vinculada a las prácticas populares. Esto hace necesarias nuevas miradas de la propia práctica profesional, para que al entrecruzarse con prácticas interdisciplinarias den resultados positivos en la resolución de conflictos y en la visibilización de nuevos actores como partes del proceso de recuperación y remediación ambiental.

Algunas palabras finales

En escenarios noveles, como el ambiental, el conflicto permite redimensionar y jerarquizar el papel político de la profesión y del profesional de Trabajo Social. Las acciones se inscriben y debieran ser leídas en un proceso de reconstrucción y valorización de la dimensión ético-política, donde cada profesional flexibiliza sus herramientas metodológicas y adecua perspectivas y modalidades al escenario de sus prácticas. Los conflictos y crisis ambientales desafían el posicionamiento político e ideológico del profesional, y redimensionan un rol político que promueve derechos mediante la construcción colectiva de ámbitos de debate y consenso con participación de todos los actores involucrados en los distintos procesos. Es por ello que es necesario contar con una percepción del ejercicio profesional basada en una mirada crítica, no solo de las representaciones de los sujetos de la práctica, sino también de las propias representaciones de escenarios, sujetos e intervenciones en distintos espacios y con otros campos disciplinares y profesionales. El poder del profesional será una herramienta útil para las transformaciones necesarias para resolver las crisis y conflictos en este campo.

Bibliografía

- Azueta A y P Mussetta (2005): *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*. <https://antonioazueta.files.wordpress.com/2013/02/azueta-y-mussetta.pdf>.
- Cafferatta N y M Aguilar (2010): *Derecho al ambiente sano*. <https://ced.agro.uba.ar/ubatic/?q=node/49>.
- Canziani P (2015): "Crisis Ambiental, presente y futuro argentino". <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo72/files>.
- Glajo N (2006): *Estilos de desarrollo y medioambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*. Santiago, CEPAL.
- Harvey D (1977): *Urbanismo y Desigualdad Social*. México, Siglo XXI.
- Fossini LC (2005): "Trabajo social y política". *Margen*, 40.
- Lowy C (1998): "El ambiente y los problemas ambientales". *La Voz del Interior*, Córdoba. http://www.unida.org.ar/Bibliografia/documentos/Desarrollo_Sustentable/El_ambiente_y_los_problemas_ambientales.doc.
- Merlinsky G (2007): "Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México, Porrúa.
- Merlinsky G (2013): *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, CICCUS.
- Pérez C, MR Torres y M Vigo (2008): "Educación ambiental y Trabajo Social". *Margen*, 49.
- Quintana Ramírez AP (2004): *El conflicto socio ambiental y estrategias de manejo*. Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia.
- Sabatini F (1997): "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas". *EURE*, 68.

Trabajo Social y Buen Vivir: Un desafío en los albores del siglo XXI

Cristina Inés Rastelli

Docente de la
Licenciatura en Trabajo Social,
UNM

crisrastelli@yahoo.com.ar

El presente trabajo propone reflexionar sobre el impacto aún vigente del neoliberalismo, particularmente en el contexto latinoamericano, la emergencia del Buen Vivir –en tanto matriz ancestral indoamericana y modelo civilizatorio que se viene proponiendo en algunos países como el Estado plurinacional de Bolivia y Ecuador– y su vinculación con la intervención desde el Trabajo Social. Siendo esta disciplina un campo propicio para la construcción de nuevas estrategias y abordajes que apunten a consolidar los lazos sociales resquebrajados durante el embate neoliberal en la región, la progresiva consolidación de relaciones basadas en la reciprocidad y la correspondencia en el marco del Buen Vivir resultan un desafío para ella.

Latinoamérica viene padeciendo aún los efectos del neoliberalismo, entendido éste como modelo civilizatorio.¹ En efecto, la mirada eurocéntrica se cuela en todos los aspectos de la vida, tanto individual como colectiva. Si el capitalismo es su faz económica, representan su cara socio-cultural la pobreza, la desigualdad y el aún dificultoso acceso al ejercicio pleno de los derechos a la educación, la salud o la vivienda, entre otros. No obstante, en América Latina, desde el advenimiento de gobiernos progresistas, conjuntamente con la emergencia de reclamos históricos de los pueblos originarios, la matriz ancestral indoamericana² viene cobrando una relevancia y

un protagonismo largamente despreciado y olvidado. Marchas, reclamos, luchas, jornadas o congresos vienen dando cuenta de una activa reflexión conjunta y de una profundización en los valores que conforman la cosmovisión indoamericana. En otros términos, el patrón cognitivo occidental, habiendo adquirido dimensiones planetarias –el tan mentado fenómeno de la globalización–, está puesto en cuestión. La hegemonía del paradigma moderno occidental asiste a una progresiva pérdida del control, lo que propicia el debate sobre modos de conocer y actuar no eurocéntricos, impulsando un diálogo fecundo que gira en torno a cuestiones diversas. La entrada en escena del Buen Vivir obedece a este nuevo giro (¿copernicano?) en el que intervienen distintos actores académicos e intelectuales aymaras y otros, y movimientos sociales; sumados los aportes del feminismo y los diálogos interculturales que vienen favoreciendo fecundas reflexiones. Siguiendo a Maritza Montero (Lander, 1998), “una concepción de comunidad y de participación así como del saber popular, como formas de constitución y a la vez como producto de un *episteme* de relación; la idea de liberación a través de la praxis supone la movilización de la conciencia, y un sentido crítico que lleva a la desnaturalización de las formas canónicas de aprehender–construir–ser en el mundo... el carácter histórico, indeterminado, indefinido, no acabado y relativo del conocimiento. La multiplicidad de voces, de mundos de vida, la pluralidad epistémica”.

Urge la construcción y consolidación de otro modelo civilizatorio más justo, más solidario, más igualitario, atento a la diversidad de saberes y formas de comprender el ser–estar en el mundo. Qué relación guardan estas reflexiones preliminares con el Trabajo Social es materia del presente artículo.

1. En los debates políticos y en los diversos campos de las Ciencias Sociales han sido notorias las dificultades para formular alternativas teóricas y políticas a la primacía total del mercado, cuya defensa más coherente ha sido formulada por el neoliberalismo. Estas dificultades se deben, en una importante medida, al hecho de que el neoliberalismo es debatido y confrontado como una teoría económica, cuando en realidad debe ser comprendido como el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio, esto es, como una extraordinaria síntesis de los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna en torno al ser humano, la riqueza, la naturaleza, la historia, el progreso, el conocimiento y la buena vida (Lander, 1998).

2. Matriz ancestral entre cuyas características más significativas se pueden señalar: valores profundos propios de las culturas originarias; asentada en afectos y creencias que guían la cotidianidad; constituye la reserva, el fondo, el sustrato de nuestra cultura; centrada

en la realización del hombre en comunidad; “estar siendo”, ser en un contexto: suelo, casa, paisaje; organización social basada en mecanismos de reciprocidad y redistribución; solidaridad como responsabilidad social; conectada con la vida, con los ciclos vitales (Gagneten, 1990).

Del universo máquina al universo consciente

"El señor don reloj no para de caminar, vive dando vueltas, no llega a ningún lugar"

(*"El señor don reloj"*, La Perinola, música infantil).

El Iluminismo, el siglo de las luces –principiado por Descartes y Bacon– llevó al occidente europeo a dar un giro de 180 grados: subió al escenario de la vida a la razón como única poseedora de la verdad, y a los universos cósmico y humano como maquinarias –con el reloj como su mejor metáfora– con partes separadas capaces de develar el secreto mejor guardado de la existencia. La física, modelo de toda ciencia, sería la encargada de arrojar luz descubriendo el componente más pequeño del universo, el ladrillo sobre el cual se erigiría la totalidad de la vida. Reducir al universo hasta sus partes más pequeñas dejó sus huellas y señaló el rumbo. Siglos de racionalismo mecanicista marcaron el horizonte de la vida humana en particular y la vida en general: las dualidades cuerpo-mente, espíritu-materia o cultura-naturaleza, y la división, la simplificación y la fragmentación trajeron aparejadas la pérdida de enfoques más abarcativos, holísticos y atentos a la riqueza que la diversidad encierra, junto a crecientes desigualdades de todo tipo. Entre ellas se pueden señalar la inequidad en el reconocimiento de la validez y la legitimidad de los distintos saberes y conocimientos de las diferentes culturas; o las clásicas explicaciones de los diferentes tipos de conocimiento –científico, sentido común, saber popular–, ponderando la supremacía del conocimiento científico para la aprehensión cognoscitiva de la realidad, devenido paradigma de occidente para el desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones; o las versiones más acendradas del neoliberalismo. Ciertamente, un precio demasiado alto cuando se trata de la vida en este único planeta que todos habitamos.

El clásico apotegma "saber es poder" viene siendo reemplazado por "tener es poder". Pero una enorme mayoría de vidas humanas no tienen garantizado el acceso al saber, y mucho menos a tener lo que el mercado establece como lo necesario para el despliegue de la existencia. En ese sentido, Huergo (1993) afirma: "Uno de los pilares fundacionales del Orden Moderno es el disciplinamiento. El disciplinamiento es la organización racional de la cotidianeidad social, por obra de un poder que se erige en hegemónico desde el momento en que se proclama racional. Así, disciplinamiento y racionalidad van íntimamente unidos en la empresa histórica llamada Modernidad. El disciplinamiento siempre se basa en la necesidad.

Para disciplinar hubo que resaltar distintas necesidades: la necesidad de lo 'nuevo', del 'progreso', de la dominación y transformación de la naturaleza, de que el hombre sometiera a través del conocimiento y la acción los 'objetos', haciéndose así un 'sujeto'. Fue necesario identificar la 'naturaleza' con los pueblos aborígenes, primitivos, bárbaros, o simplemente diferentes. Fue necesario desear utopías, luchar por ideologías, desarrollar una ciencia objetiva. La necesidad que debe superarse para la vida en 'libertad'. Esta superación se da por la intervención de la 'racionalidad', cuyos indicadores son: el control de las fuerzas naturales, la comprensión del mundo y el individuo, el progreso moral y económico, la justicia de las instituciones y la felicidad del hombre". Y se podrían sumar las múltiples fragmentaciones de la vida.

Interesa aquí subrayar esta concepción de necesidad, siendo que el Trabajo Social interviene allí donde la demanda pone en evidencia necesidades básicas insatisfechas. Pero entonces, ¿cuáles son estas necesidades que ameritan ser "satisfechas" para vivir... bien? Vemos que la Modernidad creó necesidades sin contemplar la especificidad de los pueblos, obediendo el mandato racional del progreso. Es dable afirmar que los modelos civilizatorios crean necesidades diversas en orden a propiciar la satisfacción de necesidades consideradas esenciales para el despliegue de la existencia.

A su vez, la relación con la naturaleza es contractual desde la Modernidad. Partiendo del derecho de propiedad en tanto derecho individual, particularmente del derecho sobre sí mismo como un principio de disposición personal que fue extendido a la posesión de la tierra en tanto se la ocupa y trabaja. América constituirá un territorio vacante. Sus habitantes no se adscriben a los requerimientos de la concepción moderna europea, a esta forma de ocupación y explotación de la tierra, productora no sólo de recursos, sino y ante todo de derechos, más específicamente de derechos individuales (Lander, 1998). Ergo, al habitante de estas tierras no le serán reconocidos ningún tipo de derechos.

Décadas de políticas orientadas al desarrollo –que acarrearía el progreso– vienen sosteniendo el paradigma moderno que gime su declive cobrando tantas vidas por doquier. El desarrollo "fue una invención epistémico-ideológica históricamente concebida con fines de dominación, con el fin de mantener en el poder a los vencedores de la segunda guerra mundial, convirtiéndose en un objetivo universal" (Álvarez González, 2011: 7), en un crecimiento sin límites en el cual la rapidez, la eficiencia y la eficacia aún constituyen sus pilares. Desarrollo que, desde una perspectiva lineal, daría cuenta de un antes y un después, es decir, un estado anterior –subdesarrollado– y uno posterior –desarrollado– en virtud de cumplir con los impe-



rativos del progreso indefinido de la modernidad europea.³ En esta línea, la pobreza asociada a la carencia de bienes materiales o de riqueza vinculada a su abundancia no cobra este sentido en el paradigma del Buen Vivir. Como tampoco es equiparable al concepto de bienestar (Acosta, 2010).

La consideración de la naturaleza⁴ como un recurso se inscribe en la lógica del capitalismo: es una cosa más que se puede disponer, comprar, vender, explotar, arrasar, consumir... en la falsa creencia que los recursos naturales son inagotables, cuando hoy se sabe que están en peligro de extinción, como muchas especies de animales a consecuencia de la depredación humana. Dicho en otros términos, las políticas y las prácticas extractivistas y de explotación, en orden a satisfacer las demandas del mercado y del enriquecimiento de unos pocos, vienen poniendo en peligro nuestro hábitat. Lejos estamos de concebirla como un ser vivo, como la vida misma que a su vez dispone de mecanismos que propician procesos de despliegue de más vida, todo contribuyendo a un perfecto equilibrio vital.

Frente a este panorama de creciente desolación, una vasta literatura viene subrayando los efectos y las consecuencias del rumbo trazado hace ya más de dos siglos –en un esperanzador intento por visibilizar y enfrentar las crisis ya avizoradas–, y también algunos gobiernos reclaman atender. Siguiendo a Álvarez González (2011: 1), “no pretendemos hablar desde la misma universalidad que nos aplastó, pero sí inspirar a naciones, pueblos y personas a preguntarse por la Buena Vida para hoy y para mañana”. Es posible afirmar que en el marco del capitalismo tardío la irrupción del Buen Vivir no sólo se propone como otra forma de organización social, política y económica, sino como otra visión de la vida en sus distintas manifestaciones.

3. Para tener una mejor comprensión de los antecedentes históricos del subdesarrollo sobre los que se asienta el poder mundial, cabría considerar, como lo precisa Anibal Quijano (2001), que “el actual patrón de poder mundial consiste en la articulación entre: 1) la colonialidad del poder, esto es la idea de ‘raza’ como fundamento del patrón universal de clasificación social básica y de dominación social; 2) el capitalismo, como patrón universal de explotación social; 3) el Estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno Estado-Nación como su variante hegemónica; y 4) el eurocentrismo como forma central de subjetividad-intersubjetividad, en particular en el modo de producir conocimiento.

4. La etimología de la palabra ‘naturaleza’ indica que proviene del latín *natura*, que se refiere al “nacimiento” (*natus*, participio pasivo de *nasci*, *nacer*). Desde ese contexto se explican dos usos comunes: por un lado, naturaleza como referida a las cualidades y propiedades de un objeto o un ser; y por otro, naturaleza para los ambientes que no son artificiales, con ciertos atributos físicos y biológicos, como especies de flora y fauna nativas (Gudynas, 1999). En este artículo se tomará la segunda acepción.

Un nuevo paradigma, ¿una nueva conciencia?

"Lo oculto, lo doble, lo que no se ve, pero que al tiempo se ve por sus manifestaciones" (El "Popol Vuh", anverso y reverso del Kab'Awil). Hundiendo sus raíces en la sabiduría ancestral de los pueblos originarios, y sumando otros aportes y reflexiones como se mencionara anteriormente, el Buen Vivir se orienta a otra forma de pensar, hablar y hacer: ser y estar en nuestro mundo. Sostiene concepciones diferentes acerca de la pobreza y la riqueza, una economía que tiene en cuenta los efectos sobre la naturaleza y la creciente descolonización de los saberes, como planos que hacen a la construcción del Buen Vivir. No sólo en cuanto concepto en construcción, tal como señala Gudynas, sino como una nueva cosmovisión. A su vez, Gudynas (2011: 13) apela a la ontología desarrollada por Blaser, sosteniendo que "una ontología es la forma bajo la cual se entiende e interpreta el mundo, y que se basa en una serie de presupuestos sobre lo que existe o lo que no, sus relaciones, etcétera... se construye a partir de las prácticas e interacciones tanto con los humanos como con nuestro entorno no humano. Bajo éstas se generan historias, prácticas, mitos y creencias, que pueden ser entendidos como relatos que hacen asibles nuestras experiencias y acciones... pueden ser los determinantes de las representaciones totales, discursivas o no, de nuestros mundos". Lo que se considera verdadero, falso, correcto o incorrecto está sujeto a las determinaciones ontológicas que se manifiestan en las distintas construcciones y entramados culturales. El Buen Vivir, como cosmovisión, se nutre de diferentes ontologías en el gran abanico de pueblos originarios que evidencian diferencias en torno al mismo, como así también de los aportes de intelectuales que, aunque abrevando en el paradigma moderno occidental, vienen cuestionando sus discursos, prácticas e institucionalidades (Gudynas, 2011). El diálogo intercultural que viene teniendo lugar facilita la construcción de un escenario propicio para acrecentar el debate y fortalecer las alternativas al modelo civilizatorio hegemónico.

El Buen Vivir se inscribe en la sabiduría ancestral de los pueblos originarios. No se trata de un simple discurso indigenista. Los saberes considerados supersticiosos y míticos para la ciencia occidental forman parte del acervo de las culturas indoeuropeas. Si el concepto de ciclo es esencialmente constitutivo de estas culturas, la ciclicidad de la sabiduría –no ya del conocimiento–, como un movimiento espiralado, retorna para recrearse, para reconocerse de otro modo. Se trata de regresar –¿recuperar?– los

ritmos de la naturaleza y de los astros, y de reestablecer armonía y equilibrio con ellos. Somos el cosmos en sus diversas manifestaciones. ¿Por qué hablar de sabiduría y no de conocimiento? Porque el conocimiento es constitutivo del occidente moderno, bajo el imperio de la razón instrumental. En efecto, las ciencias nacieron, siguiendo el imperativo cartesiano –las cosas "claras y distintas"–, para conocer el mundo: los fenómenos naturales y, más tarde, los sociales y humanos. Un mundo conocido puede ser mejor dominado y manipulado, y revelarnos su utilidad, separando lo mitológico –y por ende mágico– de lo real y observable, susceptible de fundarse en leyes que den cuenta de su funcionamiento. En la sabiduría está implícito el amor. Se funda en el hacer y propicia una relación de "encariñamiento". "En cierta forma no hay conocimiento sin amor, pues sólo se puede llegar a conocer aquellos fenómenos por los que nos interesamos desde una relación fundamental" (Álvarez González, 2011: 15). No se trata de un ejercicio mental, acumulativo y metódico, sino de un diálogo profundo y sostenido que se entabla con la diversidad de la vida. Se funda en un sujeto que vive, más que en un sujeto que piensa (Álvarez González, 2011). "El paradigma comunitario de la cultura de la vida para vivir bien se sustenta en una forma de vivir reflejada en una práctica cotidiana de respeto, armonía y equilibrio con todo lo que existe, comprendiendo que en la vida todo está interconectado, es interdependiente y está interrelacionado" (Mamani: 2010, 6).

La reciprocidad, fundante de las relaciones intersubjetivas; una ética que se diferencia de la valoración mercantil del mundo; la descolonización de los saberes; una racionalidad basada en el "encariñamiento", a diferencia de la racionalidad instrumental moderna; las prácticas interculturales, de profundo carácter dialógico; la naturaleza como ser vivo y no como objeto o recurso; una visión holística del mundo, la vida, el cosmos; son los pilares generales en que se asienta el Buen Vivir.

Atendiendo a sus fundamentos de orden político, podemos decir que el Buen vivir refiere a la importancia de construir otra "sociedad sustentada en una convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de otros valores culturales existentes en el país y en el mundo" (Acosta, 2010: 14). Lo que nos remite a otra concepción del desarrollo, otras prácticas ciudadanas, otro modelo económico, otras relaciones con lo trascendente, inclusive. El status de sujeto político reconocido a la naturaleza, tal como se desprende de las constituciones del Estado Plurinacional de Bolivia y de Ecuador, estaría dando cuenta de un cambio cultural. En efecto, se trata de modificar el estilo de vida para que



la satisfacción de las necesidades humanas no amenace la preservación de la biósfera y de la propia vida humana (Cruz Rodríguez, 2014).

Pobreza, riqueza o desarrollo adquieren otras connotaciones, o simplemente son inexistentes desde la cosmovisión andina. "La solución al creciente problema de la desigualdad material no se reduce a la carencia de bienes materiales, sino que involucra la convivencia y la complementariedad entre seres humanos y la naturaleza" (Gudynas, 2011: 2). La naturaleza es la Pacha Mama donde se produce y se realiza la vida. Ella nos

provee el sustento para el despliegue de la existencia. El progreso no estaría signado por el dominio y la explotación de la naturaleza en tanto recurso. Se trata, más bien "de una mirada sociobiocéntrica que no privilegia el bienestar de una especie determinada, sino de la vida en su conjunto" (Cruz Rodríguez, 2014: 6). En relación a los fundamentos de orden económico, el Buen Vivir implica abandonar el extractivismo y la economía de mercado. La economía social y solidaria, la soberanía alimentaria y el cuidado del ambiente son sus principales pilares.

Estas palabras que corresponden a Buen Vivir, vivir bien, filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas (Mamani, 2010) bien pueden conectarse con otras. El pensamiento holístico viene desarrollando enfoques que avanzan hacia una mutación de nuestro modo de conocer y de concebir al conocimiento y a la humanidad en su relación con la naturaleza. No se trata de enfocarnos en lo claro y distinto, sino en la multiplicidad de manifestaciones dinámicas que asume la vida. Crece el reconocimiento de la pertenencia a la naturaleza, al cosmos. En términos de Llamazares, "saltar de las dicotomías que nos tienen atados a la horizontalidad de las miradas de corto alcance, encontrar la salida a las oposiciones, al trascender de lo humano, y llegar con nuestra comprensión hasta el universo y su modo de funcionamiento. Lo humano debe ser comprendido, según Teilhard de Chardin, como una dimensión de la tierra". Y en otro apartado sostiene: "Nos hemos creído que estamos para controlarla y someterla a nuestras necesidades, cuando todo pareciera indicar que nuestro rol fundamental es algo totalmente diferente" (Llamazares, 2013: 328).

Como se puede apreciar desde las Ciencias Sociales, es posible un diálogo fecundo con la cosmovisión indoamericana del Buen Vivir, proponiendo una mirada diferente al positivismo decimonónico.

Trabajo Social y Buen Vivir

En Trabajo Social, como en otras disciplinas del campo de las Ciencias Sociales, la asunción de los supuestos constitutivos de alguno de los paradigmas –positivista, crítico, hermenéutico– da cuenta de diferentes supuestos epistemológicos y metodológicos. En general, y atendiendo al desarrollo y la conformación histórica del Trabajo Social, la construcción del objeto de intervención asumió características diferenciadas vinculadas al paradigma desde el cual se proponía el mismo. Estando los

problemas sociales en relación a la cuestión social emergente –el objeto de intervención del Trabajo Social– y atendiendo a la complejidad que presentan los nuevos escenarios, “sobresale la importancia de reflexionar y analizar críticamente lo que se hace en tanto intervención, con la finalidad de revisar y observar desde dónde y para qué se interviene en lo social” (Carballeda, 2010: 48). En el presente trabajo se delinearán ideas y nociones que se consideran vertebradoras de la intervención en lo social en el marco del Buen Vivir.

Partiendo de considerar que vivimos tiempos de transición y cambio civilizatorios, la intervención en lo social no se encuentra ajena a estas fluctuaciones. Si, como se dijera, los modelos civilizatorios crean necesidades diversas en orden a propiciar la satisfacción de aquellas consideradas esenciales para el despliegue de la existencia, la demanda pone en evidencia necesidades insatisfechas y derechos vulnerados. Así cobra relevancia atender y explicitar la diversidad y la multiplicidad de voces y mundos de vida presentes en ellos, que son constitutivos de las problemáticas sociales. Por su parte, el Buen Vivir “propone un modelo humanista y solidario cuyo centro es el ser humano”, se guía “por la satisfacción de las necesidades de la gente” (Álvarez Santana: 2013, 9) y, como se explicitara anteriormente, se considera como sujetos de derechos –cuyas necesidades deben atenderse– a la naturaleza, a las comunidades y a los pueblos que conforman al Estado. En la región, los procesos de transformación del Estado vienen cobrando fuerza, atravesados por profundas tensiones y resistencias. Nuevas definiciones del mismo ameritan nuevas institucionalidades. El Estado no se encuentra ajeno a la propuesta del Buen Vivir. Por el contrario, se impone como necesaria su refundación (García Linera, 2010). Lo político es uno de los pilares para impulsar el cambio: “Lo político refleja la condensación de las distintas instancias del poder social, los intereses económicos sectoriales, los objetivos y valores fundamentales, las identidades sociales y culturales que se manifiestan como voluntades colectivas. Expresa la síntesis de las contradicciones históricamente determinadas que dan cuenta tanto de la pugna entre intereses económicos objetivos como de precisas pertenencias y aspiraciones sociales y culturales que actúan como núcleos de unidad política, ideológica e histórica, para la construcción de un proyecto de sociedad inserto en el contexto internacional” (Argumedo, 1992: 216).

Imposible deslindar las dimensiones políticas, sociales y culturales de la intervención en lo social, ya que los supuestos que subyacen a las mismas delinear las particularidades que asume el objeto de intervención.



En el marco del Buen Vivir, la intervención en lo social estaría signada por el acompañamiento de procesos de vida orientados al empoderamiento y al protagonismo de todos los sectores sociales, particularmente de los sectores populares y los grupos minoritarios generalmente discriminados e invisibilizados. Desde una perspectiva integral y relacional cobra relevancia la atención de las necesidades de los distintos grupos y sujetos que comparten un mismo hábitat. Integral y relacional aluden a una intervención vinculante, es decir, a necesidades humanas en estrecha relación con la conservación de un hábitat saludable que favorezca el despliegue de una vida armoniosa. La referencia a la conservación de un hábitat saludable remite al respeto por la naturaleza, a la urgencia de reducir los efectos de la contaminación y el extractivismo, al derecho vulnerado de muchos de no tener acceso a la tierra. Implica la asunción de la diversidad de construcciones de subjetividad, en tanto modo en que el sujeto hace la experiencia de sí mismo condicionado por las circunstancias históricas, políticas, culturales o territoriales. El reconocimiento de la singularidad en el particular *habitus* en que la misma se manifiesta, del otro en el marco de una ética de la alteridad necesaria, convergente y complementaria.

La asunción de que la riqueza de la vida se halla en la diversidad y el respeto hacia ella no es una mera cuestión de tolerancia de distintas opiniones, sino de una auténtica actitud de valorización por la diversidad de saberes, de modos de organización sociales y económicos, cuyo núcleo se asienta en la reciprocidad, la complementariedad y la correspondencia de las relaciones sociales y con el entorno.

En los albores del nuevo milenio, el Buen Vivir se presenta en Latinoamérica como una posibilidad de construcción de un nuevo paradigma y un nuevo modelo civilizatorio. Si bien encontramos su anclaje en la matriz indoamericana ancestral, su riqueza ante los desafíos de este siglo radica en la posibilidad de dialogar con el pensamiento filosófico, social y político del sur, y con los enfoques holísticos. En Trabajo Social, nuevas propuestas de intervención en lo social se vienen avizorando, e importantes reflexiones y aportes se suman para atender las problemáticas sociales en el marco de la cuestión social. El reconocimiento de la singularidad en el particular *habitus* en que aquélla se manifiesta cobra relevancia y deviene sustancial para componer estrategias de intervención cuyo horizonte esté signado por la reciprocidad, la solidaridad y la correspondencia.

Bibliografía

- Acosta, A (2012): *Solo imaginando otros mundos se cambiará este. Reflexiones sobre el Buen Vivir*. www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/02-01.pdf.
- Acosta, A (2010): *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Quito, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.
- Álvarez González, FJ (2011): *El buen vivir, un paradigma anticapitalista*. Visiting Academic University of Cambridge.
- Álvarez Santana, C (2013): "La intervención: parte especial del Trabajo Social. Propuesta del Buen Vivir del Estado Ecuatoriano". En *Margen 71*, Buenos Aires.
- Argumedo, A (1992): *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires, Pensamiento Nacional.
- Carballeda, A (2010): "La intervención en lo social como dispositivo. Una mirada desde los escenarios actuales". En *Trabajo Social UNAM*, VI-1, México.
- Cruz Rodríguez, E (2014): "Prolegómenos al buen vivir-vivir bien: una evaluación normativa y práctica". *Finanzas y Política Económica* 6-2, Bogotá.
- Gagneten, M (1993): *Hacia una metodología de sistematización de la práctica*. Buenos Aires, Hvmánitas.
- García Álvarez, S (2014). *Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- García Linera, A (2010): *La construcción del Estado. Tres pensamientos políticos*. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Gudynas, E (2011): "Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo". *ALAI*, 462, Quito.
- Gudynas, E (1999): "Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina". *Persona y Sociedad*, 13-1, Santiago de Chile.
- Huergo, J (1993): "Notas para un Anti-collage. Posibilidades de las prácticas sociales en la época del neo-disciplinamiento". *Margen 2*, Buenos Aires.
- Lander, E (1998): "Modernidad, colonialidad y posmodernidad". En *Democracia sin exclusiones ni excluidos*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Llamazares, A (2013): *Del reloj a la flor de loto*. Buenos Aires, Del Nuevo Extremo.

Aportes para la fundamentación filosófica de los derechos humanos

Juan José Canavessi

Docente de la
Licenciatura en Trabajo Social,
UNM

icanavessi@yahoo.com.ar

El 10 de octubre de 2017 finalizó el II Seminario "Los Derechos Humanos en el siglo XXI: escenarios históricos y desafíos actuales", actividad desarrollada por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Moreno, que a partir de 2018 se ha convertido en un programa permanente. A lo largo del año se abordaron diversas temáticas a cargo de docentes de la casa e invitados, tanto especialistas académicos como referentes sociales en las materias tratadas. El último encuentro, séptimo módulo del seminario, estuvo dedicado a la historia y fundamentación filosófica de los derechos humanos. Algunos miembros de la cátedra de Filosofía de la carrera de Trabajo Social participamos del evento.

¿Es necesario realizar una fundamentación filosófica de los derechos humanos? ¿Por qué? ¿Esa tarea es posible? Se trata de cuestiones indisociables: abordando la necesidad de fundamentación se involucra la pregunta por su posibilidad. Como una contribución que brinde continuidad a lo compartido en esa jornada y enriquezca la reflexión, este trabajo expone algunos lineamientos sobre estos problemas a partir del análisis de la postura de diversos autores.

Bobbio: el punto de partida de un debate

Como en cualquier abordaje filosófico, cualquier respuesta que se elabore abrirá nuevos problemas y obligará a repreguntar. Si bien esto es válido para cualquier cuestión, al tratarse de los derechos humanos es posible suponer que se cuenta con algún fundamento filosófico medianamente sólido, debido a que están involucradas profundas convicciones antropológicas que inciden poderosamente en la vida social, regímenes jurídicos y sistemas políticos en culturas muy diversas. Sin embargo, no se logran fáciles consensos acerca de la existencia de alguna roca conceptual capaz de sostener los derechos humanos y su validez universal, especial-

mente a partir de algunos textos de Bobbio que motivaron múltiples debates en el último tercio del siglo XX (Bobbio, 1965; traducido en Bobbio, 1991). El turinés realiza una sugerente distinción que establece: "El problema del fundamento de un derecho se presenta de forma diferente según se trate de buscar el fundamento de un derecho que se tiene o de un derecho que se debería tener. En el primer caso buscaré en el ordenamiento jurídico positivo, del cual formo parte como titular de derechos y deberes, si existe una norma válida que lo reconozca y cuál es ésta; en el segundo caso buscaré buenas razones para sostener su legitimidad y para convencer a la mayor cantidad de personas posible, especialmente a los que detentan el poder directo o indirecto de producir normas válidas en aquel ordenamiento, de la necesidad de reconocerlo" (Bobbio, 1991: 53).

La distinción entre la fundamentación de lo que está sancionado y la que precisa aquello que se desea sancionar permite a Bobbio sortear planteos abstractos. No sería necesario elaborar fundamentaciones, dado que los derechos humanos son una realidad fáctica, pero la cuestión adquiere relevancia en pos de extender su vigencia y reconocimiento: "Partamos del presupuesto de que los derechos humanos son cosas deseables, esto es, fines merecedores de ser perseguidos, y que, no obstante esto, todavía no han sido todos, en todas partes, y en igual medida, reconocidos, y que estamos inducidos por la convicción de que encontrarles un fundamento, esto es, presentar motivos para justificar la elección que hemos hecho y que queremos fuese hecha también por los otros, sea un medio adecuado para obtener un reconocimiento más amplio" (Bobbio, 1991: 54).

Por tanto, para Bobbio sigue siendo necesaria la fundamentación filosófica, por cuanto su reconocimiento aún no es universalmente pleno. En tal misión es preciso argumentar, aunque señala la necesidad de renunciar a la ilusión de encontrar un fundamento tan indiscutible que provoque una adhesión unánime. "Del fin que la investigación sobre el fundamento se propone nace la ilusión del fundamento absoluto, ilusión que, a fuerza

de acumular y discutir razones y argumentos, terminará por encontrar las razones y el argumento irresistible que nadie podrá negarse a aceptar" (Bobbio, 1991: 54).

Para la tradición del pensamiento occidental, el "iusnaturalismo" – denominación que identifica un conjunto de teorías que hunden sus raíces en la filosofía griega y sostienen que los derechos son inherentes a la naturaleza humana–, ha sido una elaboración teórica que parecía cumplir con las exigencias de universalismo y solidez capaces de fundar la dignidad humana y los derechos. Para Bobbio, esa pretensión hoy ya no puede ser sostenida: "Esta ilusión fue común durante siglos en los iusnaturalistas, los cuales creyeron haber colocado ciertos derechos (si bien no eran siempre los mismos) al amparo de toda posible impugnación, derivándolos directamente de la naturaleza del hombre. Pero como fundamento absoluto de derechos irresistibles la naturaleza del hombre demostró ser muy frágil. No es el caso de repetir las infinitas críticas dirigidas a la doctrina de los derechos naturales, ni de descubrir una vez más la capciosidad de los argumentos empleados para demostrar su valor absoluto. Bastará recordar que muchos derechos, incluso los más contradictorios y los menos fundamentales –fundamentales sólo según las opiniones de quien los sostenía– fueron derivados de la generosa y complaciente naturaleza del hombre. (...) Esta ilusión hoy no es posible: toda búsqueda del fundamento absoluto está, a su vez, infundada" (Bobbio, 1991: 54).

A lo largo del siglo XX, el concepto de naturaleza humana ha sido muy cuestionado por considerarse que respondía a una visión eurocéntrica. El pretendido universalismo de la noción aparecía muy ligado al imperialismo. La erosión del concepto de naturaleza humana, lógicamente, afecta la base de las teorías iusnaturalistas, dejando un vacío que no resulta inocuo. Pero, justamente, Bobbio sostiene que la caída del iusnaturalismo enseña que no se debe intentar otro fundamento de características semejantes: "Que exista una crisis de los fundamentos es innegable. Es necesario ser consciente de ella, pero no intentar superarla buscando otro fundamento absoluto para sustituir al perdido. Nuestra tarea, hoy, es mucho más modesta, pero también más difícil. No se trata de encontrar el fundamento absoluto –empresa sublime pero desesperada–, sino, cada vez, los varios fundamentos posibles" (Bobbio, 1991: 61).

La postura de Bobbio invita a reconsiderar lo que se entiende por fundamentación. En una era en que la noción clásica de "verdad" es cuestionada y se le retiran los atributos de solidez e irrefutabilidad, la tarea

de fundamentación se torna menos ambiciosa y consiste en construir elaboraciones conceptuales que describan e interpreten aquello que se quiere fundamentar. Para ello, es preciso integrar la filosofía y las ciencias sociales. "Sin embargo, también esta investigación de los fundamentos posibles –empresa legítima y no destinada como la otra al fracaso– no tendrá ninguna importancia histórica si no es acompañada del estudio de las condiciones, de los medios y de las situaciones en las que este o aquel derecho puede ser realizado. Tal estudio es tarea de las ciencias históricas y



sociales. El problema filosófico de los derechos humanos no puede ser dissociado del estudio de los problemas históricos, sociales, económicos, psicológicos, inherentes a su propia realización: el problema de los fines del de los medios. Esto significa que el filósofo no está solo. El filósofo que se obstina en permanecer solo termina por condenar la filosofía a la esterilidad. Esta crisis de los fundamentos es también un aspecto de la crisis de la filosofía" (Bobbio, 1991: 62).

La filosofía no puede trabajar sola ni prescindir del análisis de los contextos y condiciones de concreción, realización y ejercicio de esos derechos. Por otra parte, teniendo en cuenta su distinción entre la fundamentación de aquello que "se tiene" y aquello que se "desea tener", resalta: "El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos. Es un problema no filosófico, sino político" (Bobbio, 1991: 61).

Breve estado de la cuestión

Los planteos de Bobbio motivaron el debate y estimularon el trabajo alrededor de la cuestión de la fundamentación de los derechos humanos. La bibliografía reciente sobre el particular es amplia. Los textos de Junquera y Harrison realizan valiosas sistematizaciones que ofrecen el estado de la cuestión a comienzos del milenio, inclinándose por responder afirmativamente respecto de la necesidad y posibilidad de fundamentación filosófica de los derechos humanos.

Junquera señala qué se entiende habitualmente por la fundamentación de los derechos humanos: dar razones de su existencia y señalar la fuente de la cual proceden. Tras analizar numerosos autores, opta por definir fundamentación como "la búsqueda de la razón o por qué los Derechos Humanos han de ser reconocidos y protegidos" (Junquera, 2002: 402). Pasa luego a describir y evaluar críticamente tres tipos de posturas acerca de la necesidad y posibilidad de realizar esa fundamentación: a) no es necesario ni útil fundamentar los derechos humanos; b) no es posible fundamentar los derechos humanos; c) es posible e imprescindible encontrar un fundamento. El autor analiza cada una y adhiere a la última postura, que afirma como la predominante: "Hay razones de tipo moral, ya que no podemos defender los derechos humanos ni realizarlos si no estamos convencidos de que su implantación hace mejorar a los hombres y convierte en más

justa a la sociedad. Hay razones de tipo lógico, puesto que el fundamento delimita materialmente el contenido de estos derechos. Hay razones de tipo teórico, dado que no se pueden elaborar teorías sobre los derechos si no se aborda su fundamento. Y hay razones de tipo pragmático, pues carece de sentido luchar por algo si se desconoce por qué se lucha" (Junquera, 2002: 405). Junquera agrupa las vías centrales de fundamentación en dos: la histórica-sociológica y la de racionalidad teórica. En esta última vía, analiza y evalúa diferentes modelos: iusnaturalista, axiológico, modelo de las necesidades, legalista, consensualista, consecuencialista. Concluye que, si bien los intentos de fundamentación ofrecen puntos débiles, los diferentes modelos analizados manifiestan que el intento de elaborar una fundamentación racional plausible cuenta con el aval de todo tipo de razones: morales, teóricas, lógicas o pragmáticas.

Por su parte, Harrison plantea que la propia delimitación conceptual de "derechos humanos" implica su fundamentación. Para precisar esa tarea, distingue "fundamentación" de "justificación", habitualmente utilizados como sinónimos. Si bien ambos conceptos, en referencia a lo que aquí se trata, intentan responder la misma pregunta, "por qué hay/existen/tenemos derechos", siguiendo a Herrera Flores (1987), Harrison afirma que la noción de justificación abarca los aspectos ético-moral, racional y legal, mientras que la de fundamentación sería más amplia porque, además, incluiría una referencia al origen y a la finalidad: la cuestión de la fuente y de la teleología enriquecen la cuestión del "por qué", abordando el desarrollo histórico y el propósito de la declaración.

Asimismo, Harrison critica la polarización entre los aspectos "teórico y práctico" surgidos a partir de la expresión de Bobbio que deslinda los problemas "filosófico y político": "Se podría dar a entender la idea de que los teóricos no tuvieran que ocuparse de la cuestión de la realización –en términos concretos– de los derechos humanos, y al revés, los [practicantes] de los derechos humanos no tuvieran que ocuparse de la cuestión de su fundamentación. De hecho, del mismo postulado de Bobbio surge otro ejemplo de la polarización de los ámbitos relevantes. La afirmación que el problema hoy no es tanto justificar como proteger los derechos humanos, se expone a la crítica de implicar que las dos actividades de fundamentación y protección fuesen polos opuestos que no tuvieran que ver la una con la otra" (Harrison, 2005: 23).

En relación con los efectos de la polarización excluyente entre teoría-práctica, Harrison dedica el resto de su trabajo al análisis de diversas posturas desde

una perspectiva que procura la integración de ambas dimensiones indisociables, poniendo de manifiesto el impacto del concepto y la fundamentación de los derechos humanos sobre el reconocimiento y la protección internacional de los mismos. Asimismo, señala la importancia de procurar fundamentaciones también por fuera del discurso filosófico-teórico, particularmente en el ámbito del estudio del derecho internacional de los derechos humanos.

Los textos de Bobbio cumplieron la función de obligar a repensar algo que parecía sólidamente fundado. Una vez contextualizado el problema y el estado de la discusión, se analizan a continuación algunos textos y autores que desarrollan caminos de fundamentación filosófica de los derechos humanos.

Centralidad de la dignidad humana

Pedro Nikken es un jurista venezolano que presidió la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Uno de los conceptos que recalca su exposición en el Seminario sobre Derechos Humanos, realizado en La Habana en 1996, es el de la dignidad de la persona humana. Esa noción es clave en defensa ante el poder del Estado y como principio orientador de la función del mismo Estado. "La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial. (...) Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer, son los que hoy conocemos como derechos humanos" (Nikken, 1999: 17). "Consustancial" e "inherente" emparentan este pensamiento con el vocabulario clásico de la filosofía, aludiendo a condiciones propias del ser humano que no le son otorgadas o atribuidas de modo accidental, aleatorio o extrínseco, sino que pertenecen a su mismo ser. Por supuesto, en tiempos de cuestionamientos a la ontología clásica, este lenguaje puede resultar perimido para muchos, incluso ininteligible para quienes conciben la realidad desde una posición que privilegia el análisis del discurso, el giro lingüístico y la hermenéutica, como si esas posturas teóricas exigiesen necesariamente el rechazo de la metafísica y no consistiesen, más bien, en re-elaboraciones de la misma a partir de otras bases conceptuales.



Nikken resalta que los derechos humanos no "dependen de", ni son "otorgados por". No son "concedidos", sino "reconocidos". De esta forma, es posible sostener su universalidad, ya que implican la afirmación de una condición común e innata de toda persona en cualquier condición histórica, social, cultural o política: "Una de las características resaltantes del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arre-

batarle lícitamente. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenezca. Son derechos universales que corresponden a todo habitante de la tierra. (...) Los derechos humanos se presentan como atributos innatos de la persona humana" (Nikken, 1999: 17).

Nikken plantea explícitamente el problema que trata este trabajo: la cuestión de la fundamentación. Y esa cuestión es problemática, no hay acuerdos. De forma clara expone las diferentes posturas: "El fundamento de este aserto es controversial. Para las escuelas del derecho natural, los derechos humanos son la consecuencia normal de que el orden jurídico tenga su arraigo esencial en la naturaleza humana. Las bases de justicia natural que emergen de dicha naturaleza deben ser expresadas en el derecho positivo, al cual, por lo mismo, está vedado contradecir los imperativos del derecho natural. Sin embargo, el iusnaturalismo no tiene la adhesión universal que caracteriza a los derechos humanos, que otros justifican como el mero resultado de un proceso histórico. (...) Para quienes no adhieren a esta doctrina, las escuelas del derecho natural no han sido más que algunos de los estímulos ideológicos para un proceso histórico cuyo origen y desarrollo dialéctico no se agota en las ideologías aunque las abarca" (Nikken, 1999: 18). El autor relativiza la pertinencia de ese debate por esclarecer el fundamento de algo que se encuentra establecido: "La verdad es que en el presente la discusión no tiene mayor relevancia en la práctica" (Nikken, 1999: 19).

Los derechos humanos están proclamados, reconocidos y sancionados jurídicamente. Eso es un hecho, y no es preciso retrotraerse a ello. En todo caso, la cuestión sería establecer cómo y por qué se ha llegado a ese reconocimiento. El análisis filosófico no puede estar desgajado del histórico: el reconocimiento y universalización de los derechos humanos tiene antecedentes remotos, que Nikken expone sintéticamente, pero se ha concretado ante el espanto de los genocidios. La afirmación del hombre ha emergido justamente a partir de su violenta negación. "Lo cierto es que la historia universal lo ha sido más de la ignorancia que de protección de los derechos de los seres humanos frente al ejercicio del poder. El reconocimiento universal de los derechos humanos como inherentes a la persona es un fenómeno más bien reciente. (...) Lo que en definitiva desencadenó la internacionalización de los derechos humanos fue la conmoción histórica de la segunda guerra mundial y la creación de las Naciones Unidas. La magnitud del genocidio puso en evidencia que el ejercicio del poder público constituye una actividad peligrosa para la dignidad humana, de modo que su control no debe dejarse

a cargo, monopolísticamente, de las instituciones domésticas, sino que deben constituirse instancias internacionales para su protección" (Nikken, 1999: 19).

La argumentación, con base en la interpretación de los procesos históricos, sostiene que el reconocimiento de la dignidad humana ha emergido con mayor evidencia a partir de la enormidad de su negación fáctica. Esta suerte de "vía negativa" sugiere que, si bien no es fácil argumentar para afirmar la dignidad humana, su negación allana el camino porque impulsa a un reconocimiento que va más allá de razones argumentativas. De esta forma, al análisis filosófico con eje en la naturaleza humana, Nikken agrega el análisis filosófico a partir del devenir histórico. No se contradicen ni oponen, son abordajes complementarios. La naturaleza humana con sus atributos alude a lo propio del ser humano en tanto tal, mientras que su desarrollo y realización por parte de la misma humanidad no es una mera consecuencia de la naturaleza humana, sino que es también el proceso de su construcción. La argumentación no puede prescindir de ambas dimensiones del ser humano. Nikken, finalmente, concluye: "Así, pues, cualquiera sea el fundamento filosófico de la inherencia de los derechos humanos a la persona, el reconocimiento de la misma por el poder y su plasmación en instrumentos legales de protección en el ámbito doméstico y en el internacional, han sido el producto de un sostenido desarrollo histórico, dentro del cual las ideas, el sufrimiento de los pueblos, la movilización de la opinión pública y una determinación universal de lucha por la dignidad humana, han ido forzando la voluntad política necesaria para consolidar una gran conquista de la humanidad, como lo es el reconocimiento universal de que toda persona tiene derechos por el mero hecho de serlo" (Nikken 1999: 23).

Los derechos humanos están legalmente sancionados, son una realidad. Y como tal, existen y operan. El análisis de su fundamentación incluye tanto lo antropológico como lo histórico y lo jurídico. Desde una perspectiva clásica e iusnaturalista, los derechos humanos exponen y enuncian jurídicamente la condición de la dignidad humana. Desde una perspectiva analítica, lingüística y pragmática, la pregunta es por las condiciones a partir de las cuales ha surgido su proclamación, el sentido de esos enunciados, su significado y el carácter performativo de su incidencia. En el mismo seminario, Fernández Bulté comenta la intervención de Nikken y sitúa el debate entre dos grandes posiciones: "Me estoy dando de bruces con el problema que ha sido centro del debate sobre la fundamentación de los Derechos Humanos, es decir, la oposición entre una visión iusnaturalista de éstos y la concepción positivista o normativista. Y ni que decir que en

la base de esa polémica que desborda la fundamentación de los Derechos Humanos, puesto que atañe a todo el Derecho, está la discusión sobre el contenido axiológico o no del Derecho y, a la larga, sobre la naturaleza de los valores que supone, si es que se admite ese contenido axiológico" (Fernández Bulté, 1999: 38). El autor sostiene la necesidad y posibilidad de fundar los derechos humanos y expone una interesante argumentación basada en una concepción axiológica que permitiría una fundamentación apropiada, aunque su postura acerca de los valores no distingue suficientemente "valor", como cualidad, de "valoración" como acción de los sujetos. Si los valores son creados por los hombres, también lo serían los derechos que emanan de esos valores. Con lo cual, no parece posible que Fernández Bulté logre acabadamente su propósito de lograr una fundamentación más allá del positivismo jurídico, que le resulta insuficiente para la tarea. En este tipo de distinciones radica la diferencia entre "el reconocimiento de la dignidad inherente del ser humano" (afín al iusnaturalismo) y la "consideración o atribución de dignidad al ser humano" (afín a una visión positivista).

Abordaje metafísico e histórico de la dignidad humana

En relación con la centralidad del concepto de "dignidad humana" y su justificación es oportuno analizar un texto de Ricardo Parellada, profesor de Filosofía en la Universidad Complutense de Madrid. El autor afirma la necesidad de trabajar filosóficamente sobre los derechos humanos a partir de una relevancia práctica antes que especulativa: es la praxis por extender la vigencia y el ejercicio de los derechos la que precisa el esclarecimiento de los mismos. Esa relevancia, que denomina "indirecta", requiere bases antropológicas, ontológicas y éticas de los derechos humanos: "¿Cuál puede ser la relevancia práctica de las investigaciones filosóficas sobre los derechos humanos? A mi juicio, esta relevancia existe, aunque no se trata de una relevancia directa, sino indirecta. El trabajo contra la injusticia y por la realización progresiva y efectiva de los derechos humanos no parece corresponder a cualquier concepción de estos derechos, sino a convicciones profundas y específicas acerca de la naturaleza de estos derechos, aunque los filósofos no sepan dar cuenta de ellas. La lucha por la justicia y los derechos está llena de amor y valor, pero presupone también la convicción de que los seres humanos son efectivamente iguales en valor, dignidad y

derechos, metafísicamente iguales, no físicamente iguales, ni convencionalmente iguales" (Parellada, 2010: 803).

Parellada sostiene la pertinencia del análisis filosófico acerca del fundamento de los derechos humanos con la finalidad de sostener una praxis que precisa ser alimentada por convicciones profundas, aun cuando no se logre una fundamentación totalmente satisfactoria, exitosa o suficiente. En tiempos post metafísicos, Parellada proclama la necesidad de fundar ontológicamente una convicción que trasciende lo "convencional". Si el consenso establecido fuese la razón última para respetar, defender y luchar por los derechos humanos, un nuevo acuerdo podría disolverlos, ya que una convención puede reemplazar a otra. Para el autor, el acuerdo social, político o jurídico carece de la densidad necesaria para soportar semejante convicción. "Resultaría muy extraño enarbolar la bandera de los derechos o sacrificar la vida en nombre de una dignidad y una igualdad convencionales. O dedicar alma y cuerpo a la lucha por la educación o la integridad física de la gente en nombre de un acuerdo contingente entre voluntades contingentes que tuvo lugar no sé dónde" (Parellada, 2010: 803).

El autor destaca que la filosofía debe trabajar equipada con la información empírica e histórica relevante y el instrumental analítico necesario para evitar caer en elucubraciones abstractas. En ese orden, Parellada analiza el contexto en que se trabajó la declaración, los protagonistas, las discusiones que se desarrollaron, el procedimiento empleado y la incidencia de múltiples factores de distinta índole, así como la situación actual de la realización fáctica de esos derechos en los diversos escenarios políticos, sociales y culturales. Destaca que, durante la elaboración de la declaración, existió clara conciencia acerca de que se encontraba involucrada la cuestión antropológica central: ¿qué es el hombre? Alrededor de este tópico clave argumentaron especialistas de diferentes disciplinas y culturas, logrando acordar en una visión que integrase el valor del individuo y la dimensión social del ser humano. Asimismo, en los debates se manifestaron cuestiones actuales, tales como la diferencia de enfoques entre los intelectuales y los activistas, de modo que costaba armonizar la indagación teórica con las urgencias prácticas. Por otra parte, en orden a la fundamentación de la universalidad, se optó por omitir menciones religiosas y, a último momento, también se suprimió una alusión a la "naturaleza". De modo que el concepto clave pasó a ser el de "dignidad humana". "En la historia de los derechos humanos se da un tránsito del fundamento religioso a la naturaleza y de la naturaleza a la dignidad" (Parellada, 2010: 802).

Es muy interesante considerar una comisión creada por la Unesco integrada por personalidades relevantes de diferentes disciplinas y culturas para encarar la siguiente pregunta: "¿es posible que desde culturas y tradiciones muy diversas se pueda llegar a un acuerdo acerca de una carta internacional de derechos de los individuos que todas las naciones deberán respetar?". La "Comisión para los fundamentos teóricos de los Derechos Humanos", presidida por el historiador Edward Hallett Carr, estuvo inte-



grada también por Aldous Huxley, Jacques Maritain, Pierre Teilhard de Chardin, Rabindranth Tagore, Bertrand Russell, Benedetto Croce, Salvador de Madariaga y Mahatma Gandhi. Según Parellada, los debates no resultaron suficientemente iluminadores. Esos aportes se publicaron en un libro cuya introducción realizó Jacques Maritain (1976). Allí, el filósofo francés sostiene la posibilidad de acordar con finalidades prácticas, aunque desde el punto de vista teórico haya profundas discrepancias. Más adelante, Rawls sostendrá algo semejante: es posible estar de acuerdo en el contenido central de los derechos humanos aunque no se compartan las razones para sostenerlos. Parellada considera insatisfactorias estas posturas y reafirma la necesidad de una tarea filosófica específica para la elaboración teórica.

La renovación del iusnaturalismo

Mauricio Beuchot es un reconocido autor mexicano que también sostiene la necesidad y posibilidad de fundamentar los derechos humanos. Ante quienes, en nombre de la prioridad de la praxis en la cuestión de los derechos humanos, relativizan la importancia y necesidad de fundamentarlos filosóficamente, Beuchot recalca que la tarea o praxis precisa el sustento teórico: "Es cierto que es más urgente defender los derechos humanos en la práctica que fundamentarlos en la teoría. Pero también es cierto que, además de la praxis, el hombre necesita la iluminación de ésta por parte de la luz teórica, sobre todo para garantizar la existencia y la validez de lo que defiende, no sea que se ponga a luchar por algo que no es verdadero ni valioso. (...) Además, esa fundamentación teórica filosófica mejorará mucho nuestro conocimiento general de los derechos humanos, y eso mismo ayudará a hacerlos cumplir de mejor manera, con mayor convicción. El conocimiento y la convicción son dos procesos distintos, pero el segundo está en la línea del primero; y son dos cosas que favorecen la práctica; de lo que resulta que la fundamentación teórica, además de la positivación, es de gran ayuda para que se llegue a una aceptación más plena de estos derechos, negados o violados por no pocos. Por lo tanto, no sólo es posible hablar de la fundamentación de los derechos humanos, sino incluso conveniente y hasta necesario" (Beuchot, 2002: 8).

La fundamentación que desarrolla se emparenta con el clásico "iusnaturalismo", contrario a las doctrinas que fundan el derecho en la propia positivación social o jurídica de los mismos. Beuchot adhiere a esta concep-

ción, pero renueva esa base "clásica" teniendo en cuenta los aportes de otras corrientes teóricas: "En todo caso, sostengo que los derechos humanos pueden fundamentarse filosóficamente; y pueden hacerlo en la idea de una naturaleza humana, cual se hacía con los derechos naturales. No se trata de una idea de naturaleza como estructura estática, sino como estructura dinámica, que se va realizando en lo concreto, en la temporalidad histórica y en la individualidad. (...) Lo que deseo es quitarle ese carácter 'a priori' que se le da en muchos ámbitos, sobre todo racionalistas y positivistas, y recuperar y resaltar su carácter 'a posteriori' de algo que, aun siendo abstracto, se realiza y se encarna en lo concreto, pues ésta es precisamente la idea de la 'physis' (naturaleza) aristotélica. Es la lección que saco del pragmatismo. Eso nos pone la exigencia de explorar con cuidado qué es esa naturaleza humana y qué condicionamientos adquiere en su concreción" (Beuchot, 2002: 11). Conviene hacer un análisis detallado de este fragmento central en su pensamiento. Por una parte, explicita la noción de "naturaleza humana", de la cual emanan los "derechos naturales". Los derechos humanos no son tales por ser reconocidos, sancionados legalmente o acordados políticamente, sino que se trata del movimiento inverso: se sancionan y legalizan jurídicamente porque pertenecen de modo inalienable a la naturaleza humana. Hasta ahí, un argumento clásico. Pero luego el autor procura responder a las habituales críticas que recibe el iusnaturalismo, para lo cual integra nociones propias de teorías más actuales. Por una parte reformula la idea de naturaleza humana alejándola de visiones esencialistas, ahistóricas y estáticas. En el juego entre la naturaleza humana "a priori" o "a posteriori", conceptos desarrollados por el pensamiento contemporáneo a partir del pragmatismo y el existencialismo, Beuchot recupera el clásico concepto aristotélico que plantea la naturaleza desde una concepción dinámica y en permanente construcción, a partir de nociones como potencia y acto. Por eso, habla de "iusnaturalismo analógico e icónico": "Mas, como veremos, entiendo la naturaleza humana de manera analógica e icónica, es decir, la entiendo –aplicando aquí el pragmatismo al tomismo– de una manera más dinámica (aristotélica) e icónica (peirceana); no como algo totalmente fijo y que debe aplicarse sin discernimientos, sino como algo universal atento a los individuos, que toma muy en cuenta las circunstancias para su aplicación, que es muy serio con lo particular al aplicar la ley natural o derecho natural que brota de la naturaleza humana" (Beuchot, 2002: 22).

El autor sintetiza su postura sumando un argumento más: si no se reconoce otro fundamento más allá de la positivación jurídica, los derechos



humanos no podrían ser considerados universales ni inalienables, ya que se estaría sosteniendo que se los reconoce y rigen porque han sido establecidos, en lugar de afirmar que han sido establecidos y rigen porque son reconocidos como propios de todo ser humano. "Yo creo, pues, que sí se pueden fundamentar filosóficamente los derechos humanos y que, además, no basta la fundamentación filosófica que deja todo a la positivación para hacerla, ya que dependerían del legislador o del gobernante y estarían sujetos a su arbitrio para ser respetados o suspendidos. Si han de ser –como todos reconocen– unos derechos comunes a todos los hombres por el hecho de ser hombres, han de ser independientes de su positivación" (Beuchot, 2002: 40).

Si se parte, como hacen algunos, de la noción de "necesidad", no habría novedad conceptual, sería sólo una forma más aceptable a oídos contemporáneos de exponer el clásico iusnaturalismo: "Algunos han preferido fundamentar los derechos humanos en las necesidades más básicas del hombre. La necesidad engendra derecho. Así hay necesidades humanas que engendran derechos humanos. Pero resulta que, en definitiva, se asientan en o brotan de la naturaleza humana misma. Volvemos a encontrar que los derechos humanos son, en definitiva, derechos naturales" (Beuchot, 2002: 41).

Fundamentación necesaria y posible

El análisis de los problemas planteados a la luz del recorrido por diversos textos y autores permite sostener que la fundamentación filosófica de los derechos humanos es no solamente necesaria, sino también posible. No es preciso buscar una fundamentación definitiva, absoluta e irrefutable desde el punto de vista argumentativo. Pero eso no significa que no haya fundamentaciones filosóficas posibles y dinámicas, aproximaciones conceptuales mejorables. Se trata de una tarea dificultosa y una búsqueda siempre renovada porque, en definitiva, involucra una cuestión central: ¿qué es el hombre? Una pregunta permanentemente planteada, respondida de muchas maneras, pero nunca de modo totalmente definitivo.

La propia noción de "derechos humanos" lleva implícita algún tipo de afirmación acerca de la dignidad humana, cuya justificación teórica no se encuentra exenta de obstáculos. En tal sentido, y a pesar de las dificultades de argumentar ontológicamente en tiempos pretendidamente "post-metafísicos", pareciera que habría algo en el ser humano que lo hace sujeto de derechos que no dependen de su sanción jurídica, otorgamiento o

convención social. El concepto clásico de naturaleza humana, que cimienta la postura iusnaturalista y universalista, se encuentra presente de diversa forma, más o menos explícita, en las argumentaciones analizadas. Si actualmente el iusnaturalismo no goza de suficiente consenso, la revisión crítica contemporánea impulsa la elaboración de nuevos conceptos que operen en el vacío dejado por el cuestionamiento a la noción clásica de naturaleza.

Se debe resaltar que la praxis en favor de la defensa y promoción de los derechos es un lugar a partir del cual y en favor del cual enunciar y conceptualizar. No se trata de una cuestión abstracta, por eso no se puede prescindir del análisis de elementos empíricos integrando filosofía y ciencias sociales, aunque sin que la filosofía pierda su especificidad. La justificación no sólo se torna necesaria en favor de la promoción de los derechos humanos, sino que es posible a partir de esa tarea y en orden a favorecerla. Se trata de una cuestión epistemológica que implica una toma de posición acerca de las relaciones entre "teoría" y "praxis".

En tal sentido, el análisis de la cuestión ha de partir de la existencia de un ordenamiento jurídico y político que afirma los derechos del hombre con pretensiones de universalidad. Las condiciones y contextos de esos enunciados son hechos que, *per se*, también cimientan conceptualmente los derechos humanos. Los enunciados están ahí: dar cuenta de eso permite afirmar una multiplicidad de razones que alimentan su fundamentación. Incluso, desde una perspectiva analítica y pragmática, el propio planteo filosófico de la cuestión –por sí mismo y más allá del resultado del intento o del contenido conceptual de la fundamentación elaborada– está afirmando tácitamente que esos derechos no se promueven exclusivamente por ser una convención o acuerdo pactado, sino por razones –tal vez no suficientemente definibles– mucho más profundas.

El análisis de la declaración muestra que el avasallamiento abominable de la dignidad humana ha motivado la elaboración de los enunciados que la proclaman universalmente a partir de convicciones transversales a las diferentes culturas. En lenguaje popperiano: si bien no se obtiene certeza definitiva por el camino de la verificación, resulta imposible sostener su falsación, tanto a nivel conceptual como práctico. Puede que no se logren enunciados y conceptos filosóficos suficientemente contundentes para justificar teóricamente los derechos humanos. Pero, entonces, bastará con probar la vía negativa, una suerte de *reductio ad absurdum*, para obtener un consenso irrefutable surgido de convicciones profundas que no siempre logran expresarse en una verbalización compartida.

Bibliografía

- Beuchot M (2002): *Los derechos humanos y su fundamentación filosófica*. México, Siglo XXI.
- Bobbio N (1965): "Sul fondamento dei diritti dell'uomo". En *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 42.
- Bobbio N (1991): "Sobre el fundamento de los derechos del hombre". En *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Fernández Bulté J (1999): "Los fundamentos de los derechos humanos". En *Seminario sobre Derechos Humanos realizado el 30, 31 de mayo y 1 de junio de 1996 en La Habana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- Harrison M (2005): "Reflexiones sobre el estudio de los derechos humanos y su fundamentación". En *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2.
- Herrera Flores J (1987): "Cuestiones básicas para la fundamentación de los valores jurídicos". En *Anuario de Filosofía del Derecho*, 4.
- Junquera R (2002): "La fundamentación de los derechos humanos: un intento de sistematización". En *Derechos y libertades*, revista del Instituto Bartolomé de las Casas, 11.
- Maritain J (1976): "Introducción". En *Los derechos del hombre*, Barcelona, Laia.
- Nikken P (1999): "Sobre el concepto de derechos humanos". En *Seminario sobre Derechos Humanos realizado el 30 31 de mayo y 1 de junio de 1996 en La Habana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- Parellada R (2010): "Filosofía y Derechos Humanos". En *ARBOR*, CLXXXVI 745.

La cultura masiva, la cultura mediática y las redes sociales: vínculos, cruces y posibilidades

Cora Gamarnik

Docente de la
Licenciatura en Comunicación
Social, UNM
coragamarnik@gmail.com

Este texto se propone explicar la distinción entre la cultura masiva y cultura mediática, y reconstruir los distintos significados que tuvo el concepto de *masas* a lo largo de la historia, realizando un breve recorrido por algunas de las teorías de la comunicación que analizaron estos temas a lo largo del siglo XX y vinculando la cultura masiva con la cultura popular. Por último, analizamos la relación entre la cultura mediática actual y las redes sociales.

La sociedad de consumo y la cultura de masas

A principios del siglo XX, en Estados Unidos, un invento logra un cambio radical en las formas de producción que había hasta entonces. La aplicación de la cadena de montaje –implementada por Henry Ford en 1909 en la fabricación de automóviles– se señala como un hito en la posibilidad de producir bienes en grandes cantidades, lo que implicó la creación de un mercado de masas. A partir de esta nueva forma de producción, el problema no era fabricar los productos, sino venderlos y ampliar el mercado, por lo que el esfuerzo empresarial se desplazó hacia su comercialización (publicidad, *marketing*, venta a plazos, etcétera). Con el apoyo de los medios masivos de comunicación de entonces: el cine, la radio, los diarios y las revistas, se fomentaba a través de la publicidad el deseo por acceder a un mundo ideal y fantástico de nuevos objetos disponibles, especialmente automóviles y electrodomésticos, al cual sólo se ingresaba comprando determinadas “marcas” de productos. Nació así la *sociedad de consumo*, un término utilizado para designar al tipo de sociedad que se correspondía con una etapa avanzada de desarrollo industrial capitalista caracterizada por el consumo masivo de bienes y servicios, disponibles gracias a la producción masiva de los mismos. La noción de cultura masiva en un principio fue entendida básicamente como eso, un conjunto de objetos producidos para las masas y consumidos por ellas.

La producción masiva crea a su vez al mercado de masas que tiene como consecuencia y objetivo el consumo masivo. Esto generó nuevas formas de trabajo y de vida: concentración de población en las grandes ciudades, modificaciones de la vida familiar a causa del trabajo asalariado fuera del hogar, rutinas impuestas por el ritmo de las fábricas, vacaciones planificadas, difusión de valores ligados al consumo, nuevos modos de vincularse entre individuos, nuevas formas de división del tiempo, reorganización del espacio público y el espacio privado, para dar sólo algunos ejemplos, todos elementos tan significativos como los propios medios para comprender las nuevas modalidades que asume la socialización de los individuos en una sociedad de masas.

Por lo tanto, el concepto de cultura masiva proviene de un momento histórico determinado donde aparece lo que se denominó “cultura de masas” y, si bien se relaciona con los medios de comunicación, no se reduce a ellos. Podemos entonces diferenciar dos conceptos: cultura masiva o cultura de masas por un lado, y cultura que pasa por los medios masivos de comunicación o cultura mediática por otro. Sería un error usarlos como sinónimos. Se puede definir entonces a la cultura masiva como una matriz que, siendo resultado de una lógica económica y social global, es a su vez modeladora de la acción cultural.

En nuestro país, en los últimos años del siglo XIX y primeros del XX se pusieron en marcha grandes *dispositivos de masificación*, organizaciones capaces de trabajar y contener a gran cantidad de individuos. La escuela laica y gratuita fue el dispositivo masivo por excelencia, pero también encontramos otras instituciones como la Iglesia, los partidos políticos y el Estado, que implementan a su vez políticas de masas: planes de salud como los de vacunación, voto obligatorio y secreto, servicio militar obligatorio, etcétera.

Como vemos, la cultura masiva forma parte de una *matriz de masificación* que abarca pero excede a los medios. Los medios y sus productos –los mensajes– son parte de la cultura masiva, pero ésta a su vez es más que un conjunto de mensajes producidos estandarizadamente para su consumo.

Multitudes, turbas o pueblos

La *masa* es un concepto histórico que tiene su origen en el siglo XIX. Antes el término que se usaba era el de *multitud*, que se relacionaba con el aspecto cuantitativo de las "muchedumbres" (reunión de muchos hombres). En tiempos de la Revolución Industrial, con la conformación de la clase obrera y los grandes conflictos sociales, irrumpen las masas en el escenario político mundial. Ligado a la idea de lucha de clases, el término *masas* tiene un significado ambivalente según el punto de vista ideológico y político desde el cual se lo utilice. Fue aplicado a lo largo de la historia de forma despectiva por el pensamiento conservador y de forma positiva por el pensamiento socialista. En su sentido negativo se asoció a grandes muchedumbres indiferenciadas, sin rumbo, sólo cohesionadas por sentimientos fuertes, guiadas por pasiones, posibles presas de la demagogia y el engaño. Se las vinculó con la sedición, lo beligerante, lo tumultuoso, lo que no se puede controlar. Esta idea de multitud (en un sentido negativo) produce una asimetría: si hay una masa que se amotina, que no se disciplina, va a haber una elite que la tiene que educar, disciplinar, domesticar. En el siglo XIX, la noción de multitud fue reemplazada por *turba*, que tenía una carga más negativa aún. Era común que este término viniera acompañado por adjetivos como ruín, común, bajo o vulgar.

Sin embargo, al mismo tiempo aparecen en escena nuevos actores sociales y, con ellos, nuevos usos de la lengua. La idea de masas en el pensamiento socialista adquiere un carácter positivo, se asocia con la idea de *pueblo*. Las masas son la fuerza social que puede cambiar el rumbo de los acontecimientos. Pertenecer a organizaciones de masas, valorar las manifestaciones masivas, formar partidos de masas, son términos de tradición revolucionaria.

Raymond Williams (2000) en su libro *Palabras clave* explica cómo el término *masa* proviene de la física y significa "un agregado de materia que puede moldearse o formarse", al mismo tiempo que se relaciona con el término *amasar*. Ese significado se extiende luego a cualquier tipo de materia y arrastra esa doble carga semántica por un lado negativa –algo amorfo– y por el otro positiva –como un agregado denso. Esta ambigüedad de sentido se traslada cuando se habla de las masas vulgares o las masas trabajadoras, conceptos históricos que reproducen esa división semántica original. Como señala Williams, "la dificultad más profunda de los usos de masa en el siglo XX resulta entonces evidente: que una palabra que había indicado y

aún indica (tanto favorable como desfavorablemente) un agregado sólido, hoy también significa una cantidad muy grande de cosas o personas".

Justamente es en el siglo XX, a partir de la producción en masa de bienes, cuando el término se carga de un tercer sentido: la sociedad de masas producto del mercado a gran escala. Los términos *comunicación masiva* y *medios de comunicación de masas* provienen también de este momento histórico, con la salvedad de que no se dirigen a personas reunidas, como se utilizaba hasta entonces, sino a una audiencia muy vasta pero que se encuentra repartida en hogares aislados uno de otro. Esta sumatoria de sentidos hace que se hable también de gusto vulgar, alienación o manipulación, términos que atraviesan los análisis de las teorías de la comunicación.

Como vemos, hay un sentido ambiguo del término que proviene de sus implicancias antagónicas. Al uso negativo, aristocrático y despectivo de la tradición conservadora, y al uso positivo y democratizante de la tradición socialista, se le agrega ahora el uso liberal que revaloriza el mercado de masas, la producción masiva y el consumo masivo.

Ni apocalípticos ni integrados

Con la aparición de la sociedad de masas, aparece también la necesidad de estudiar las nuevas condiciones de vida. La sociología norteamericana comienza a estudiar estos nuevos fenómenos, esa serie de innovaciones tecnológicas que modifican la estructura social y la vida cotidiana de entonces. Muchos de los cambios sociales que se producen son explicados por la influencia que pasan a tener los medios de comunicación. La prensa, el cine, la radio, las revistas y la publicidad en todas sus formas tienen tal auge que comienzan a ser vistos con una enorme capacidad para regular los comportamientos sociales a través de sus mensajes. Surge así una corriente de pensamiento denominada *Mass Communication Research*, con autores como Lasswell, Lazarsfeld y Merton, quienes plantean que los medios y la propaganda son cruciales para obtener la adhesión de las masas.

Esta visión instrumental de los medios alimenta la idea de éstos como omnipotentes y de las audiencias como conjuntos de individuos atomizados pasibles de manipulación. Esta visión se expresa en distintas posturas, desde las más extremas como la de la "aguja hipodérmica", que considera a la audiencia como un blanco amorfo al que se puede *vacunar* a través de la información, hasta las más moderadas que ven a los medios como

capaces de obtener efectos limitados sobre las audiencias, que a su vez usan esos mensajes de diferentes modos y obtienen gratificaciones. En la época del surgimiento del *starsystem* y de las grandes campañas políticas, los teóricos norteamericanos se proponen especialmente estudiar los mecanismos persuasivos de construcción de la influencia de la opinión pública, las campañas electorales y las encuestas de opinión. La *Mass Communication Research*, que se fundó bajo la creencia en la omnipotencia de los medios, se esforzó luego en relativizar sus efectos en los receptores, pero nunca pudo alejarse de su visión instrumental.

La otra corriente teórica fundamental que estudió la cultura en la sociedad de masas fue la llamada Escuela Crítica o Escuela de Frankfurt, llamada así debido a que en esa ciudad se fundó el Instituto de Investigación Social en 1924 y cuyos máximos exponentes fueron Max Horkheimer, Theodor Adorno y Walter Benjamin, entre otros. El proyecto de este instituto consistió en unir las teorías de Marx y Freud en un mismo análisis. El método marxista de análisis de la historia se enriquecía con las dimensiones y los aportes de la psicología. En su libro *Dialéctica del Iluminismo* –cuya influencia perdura hasta hoy en los estudios de la comunicación–, Adorno y Horkheimer definieron por primera vez el concepto de industria cultural. Este concepto unía dos líneas de pensamiento: por un lado el proceso clásico de la industria, es decir la producción estandarizada de productos, y por el otro las reflexiones acerca de la cultura. La construcción de este concepto a mediados de los 40 tuvo el valor de haber adelantado la agenda de discusión acerca de la sociedad de masas y del funcionamiento de los medios de comunicación masiva. Los autores analizaron la influencia en ese momento del cine hollywoodense, la publicidad, la radio, el periodismo masivo, el periodismo gráfico de carácter sensacionalista, entre otros, y plantearon que los productos culturales tienen el mismo esquema de organización y planificación que la fabricación en serie. Es decir, analizaron la producción industrial de bienes culturales como parte de un movimiento global de producción de la cultura como mercancía. A la Escuela de Frankfurt le interesaba desmitificar el proceso de naturalización de la dominación. Sus autores vivían y escribían en tiempos de ascenso del nazismo en Alemania. Estaban preocupados por entender las causas originarias que instalaban algo construido históricamente como si fuera "natural", lo que permitía que el dominio no se discutiese, que fuese parte del "sentido común" y que vieran en los medios un aliado de ese poder alienante. Las críticas a la Escuela de Frankfurt provienen de lo que termina siendo su mirada elitista.

Al analizar cómo la industria cultural traicionó la democratización real de la cultura y la expectativa que había en la alfabetización, sus críticos observan en sus trabajos una sobrevaloración del arte, una nostalgia por la cultura de un pasado mejor, mientras que los medios masivos eran analizados como provocadores de una degradación del gusto popular.

Frente a los grandes medios que impactan de manera novedosa (lo mismo sucedió con la imprenta, con la prensa, con el cine, con la TV y aún hoy con Internet), surgen dos posturas dicotómicas por excelencia: un deslumbramiento tecnológico o un reduccionismo apocalíptico. Estas dos posturas fueron sistematizadas en *Apocalípticos e Integrados*, un libro relevante para la historia de la comunicación publicado en 1965 por el semiólogo italiano Umberto Eco. Los medios –fuesen los que fuesen que se estén analizando– en cualquier circunstancia y lugar "desinforman", "despersonalizan" y "alienan", o por el contrario "elevan el nivel de conocimiento de las masas", "democratizan el acceso a la información", "contribuyen a su modernización y a su integración social", etcétera. Entre estas dos posiciones se pierde de vista la verdadera complejidad de los hechos culturales y de la propia comunicación.

A partir de los 80 y de la relectura de los textos de Gramsci, de los aportes de Raymond Williams y la Escuela de Birmingham, entre muchos otros teóricos, algunos autores pasaron a preguntarse no sólo si hay imposición –por ejemplo, de códigos culturales, formas de pensar y actuar, o modas–, sino por qué algo se impone y de qué manera. La famosa pregunta que atraviesa las décadas del 80 y 90: no sólo saber qué hacen los medios con la gente, sino qué hace la gente con los medios. Para entender las formas en que se construye la hegemonía se comienzan a tomar en cuenta las necesidades, las expectativas, los gustos, los consumos y los deseos de los sectores subalternos. Uno de estos cambios implicó pasar de pensar la cultura masiva, más que en términos de dominación, en términos de construcción de la hegemonía. Un término este último que, a diferencia del anterior, permite pensar que las clases populares encuentran utilidades en esa situación y por eso prestan su consenso y otorgan legitimidad. Una relación de este tipo entre el poder y los sectores subalternos implica negociaciones y prestaciones recíprocas, lo que puede explicar, entre otras cosas, el voto de sectores populares a sectores de la elite económica. Ese poder se basa menos en la imposición que en el convencimiento, la seducción o la utilidad.

Si bien estas décadas fueron muy fructíferas para la comunicación (fue una época que coincidió además con la institucionalización del campo

en América Latina), hubo desplazamientos teóricos que dejaron de lado categorías de análisis fundamentales que hoy vuelven a ser imprescindibles. La crítica a las visiones totalizadoras hizo que se priorizaran marcos teóricos fragmentados. Los estudios sobre globalización, mundialización, identidades, consumos, etcétera, sustituyeron la preocupación por la exclusión social, la desigualdad, las diferencias de clase o la propiedad de los medios, mientras que estas cuestiones se agravaban y profundizaban.

Si uno hace un recorrido por el siglo XX, mucho ha sido lo que se avanzó en el campo de las ciencias sociales en general y en los estudios acerca de los medios de comunicación en particular. Los aportes y debates de los estudios culturales ingleses, las relecturas de Gramsci, los aportes de la sociología de la cultura de Pierre Bourdieu, los estudios de economía política de la comunicación, entre muchos otros, son esfuerzos teóricos que, asumiendo la cultura y la comunicación masiva como los modos característicos de la producción simbólica de nuestra época, tratan de comprender su lógica, su sentido, sus formas de influencia y su vínculo con el poder. Los medios de comunicación masivos en manos concentradas son medios de producción y circulación de bienes culturales que actúan en estrecha interacción con los sectores dominantes en el nivel económico y tienen en sus manos el poder de diseñar estrategias para el conjunto de la sociedad. Cualquier análisis que no tome esto como marco de referencia es insuficiente.

La relación entre la cultura popular y la cultura masiva

Hay algo obvio que de tanto serlo es necesario analizar en profundidad: la cultura popular y la cultura masiva son dos cosas distintas. ¿Pero en qué se diferencian? En primer lugar, la cultura masiva tiene una edad más corta en la historia de la humanidad: apareció a principios del siglo XX (pensemos que la televisión se crea recién a mediados de ese siglo). Es decir, hay cultura popular antes de la cultura masiva. Por otro lado, los tiempos de la cultura popular son mucho más largos que los de la cultura masiva, que son más veloces. En la cultura masiva los contenidos son efímeros, mientras que en la cultura popular tienen permanencias largas. También sus lógicas y sus dispositivos son diferentes. La cultura masiva, por definición, pretende tener el mayor alcance posible, llegar a la mayor cantidad de personas. Si son medios comerciales, su interés es llegar a un público ampliado para



tener mayores beneficios económicos. Si es una política de Estado, pretende el máximo acceso. Mientras la lógica de lo masivo es una lógica de gran alcance, la lógica de la cultura popular, por el contrario, es de cohesión interna de los grupos y no tiene como objetivo central la variable cuantitativa. En cuanto a los dispositivos, los de la cultura masiva están ligados a avances tecnológicos como la imprenta o la televisión, o burocráticos como la escuela, las políticas educativas o las políticas de salud. Mientras que los dispositivos de la cultura popular son de otra calidad, tienen que ver con la transmisión oral, con la identidad de grupos. De esto se desprende que los medios de expresión de cada una de ellas también difieren.

Ahora bien, estas dos culturas se ponen en relación y dialogan, pero esa relación se realiza en términos desiguales, en tanto unos actúan desde situaciones de poder (los dueños de los medios, los que ejercen el poder desde el Estado) y los grupos populares ejercen su cultura desde posiciones subalternas. En la relación que se establece entre la cultura masiva y la cultura popular se da una disputa por el sentido, por eso es una relación política y por ello mismo también en esta relación se puede estudiar la trama de la hegemonía.

Veamos ahora qué pasa cuando los medios y la cultura popular entran en relación. Los dispositivos de la cultura mediática capturan las prácticas de los sujetos populares (por ejemplo, el carnaval, las manifestaciones o el fútbol) y los ponen en escena, los hacen circular, los masifican. Como contrapartida, los sectores populares consumen la visión de sí mismos que escenifican los medios. Pero para convertirse en noticias, sus prácticas sufren un proceso de transformación, es decir, pasan de ser un *acontecimiento* a ser una *noticia*, y para ello tienen que adoptar los criterios de noticiabilidad, que son un sistema de clasificación, selección y jerarquización (Rodrigo Alsina, 1996). Su aplicación posibilita que, de la infinidad de acontecimientos que se suceden, sólo se publiquen algunos cientos. Este proceso de producción, circulación y reconocimiento es el que hace que las noticias sean una forma de construcción de la realidad social e implica, al mismo tiempo, el consenso que la sociedad otorga a los medios como soporte comunicacional que construye y difunde sentido sobre el mundo. Algunos de estos criterios son: la novedad, la originalidad o imprevisibilidad, la evolución futura de los acontecimientos, la importancia y gravedad de los hechos, la proximidad geográfica del hecho a la sociedad, la magnitud por la cantidad de personas o lugares implicados, la jerarquía de los personajes implicados, entre otros. Si una práctica popular no pasa por el tamiz de estos criterios,

no se transforma en noticia. Esto hace que la cultura popular se espectacularice para ser mediática. Se realiza una puesta en escena y al pasar por este proceso de algún modo se le quita el conflicto, se elige lo más llamativo, lo más extremo, lo trágico o lo cómico, la parte más folklórica, más pintoresca de los reclamos, o se los distorsiona, se elige una parte como si fuera el todo. Esto que aparece en los medios es vuelto a consumir por los sectores populares, que ven lo que se decide mostrar de ellos, lo que incide en su autorrepresentación. De este tipo de vínculo, ni la cultura de los medios ni la cultura popular quedan indemnes. Las dos se modifican mutuamente.

Jesús Martín Barbero, en el artículo "Memoria narrativa e industria cultural", publicado en la revista *Comunicación y Cultura* en 1983, puso en la agenda de los estudios comunicacionales los vínculos entre ambas culturas. Barbero proponía tres líneas de investigación a trabajar que se complementarían entre sí. La primera la llamó *de lo popular a lo masivo*: si lo masivo se gestó lentamente desde lo popular, había que analizar la manera en que la cultura popular-masiva se constituye "activando ciertas señas de identidad de la vieja cultura y neutralizando o deformando otras" (Barbero, 1983). La segunda línea era *de lo masivo a lo popular*: el autor proponía investigar la cultura de masas en cuanto negación de los conflictos a través de los cuales las clases populares construyen su identidad. Planteaba entonces estudiar, primero, los *dispositivos de masificación*: de despolitización y control, de desmovilización. Y segundo, la mediación, es decir las operaciones mediante las cuales lo masivo recupera y se apoya sobre lo popular. Por último, la tercera línea de investigación que proponía era estudiar *los usos populares de lo masivo*, esto es, qué hacen las clases populares con lo que ven, con lo que creen, con lo que compran, con lo que leen. Estas líneas marcaron la agenda de las investigaciones en comunicación en la década del 90 y los años 2000.

El fútbol y las protestas populares: dos cruces entre lo popular y lo masivo

Si hay algo que es popular y masivo en nuestros países es el fútbol, un fenómeno que se puede analizar desde muchos ángulos posibles, según si queremos ver qué aspectos de la cultura popular futbolística es resistente, opositora o contrahegemónica, o bien qué aspectos representan una "reformulación" o "adaptación" de la cultura dominante o de la industria cultural.

Una cosa es ver cuestiones de identidad y otra la espectacularización que hace la TV de este deporte, el sentimiento de pertenencia a un equipo o la compra del *merchandising* que vende determinado club. No es lo mismo analizar lo que significa el fútbol para un grupo de personas que se juntan los domingos a la mañana a jugar a la pelota en un potrero, que el negocio que hace *TYC Sports*. Cuando uno pone en relación la cultura popular con la masiva es importante definir los objetivos del análisis que se proponen y analizar las desigualdades en el interior del fenómeno. Por ejemplo, la división entre la platea y la tribuna, entre ir a un palco o juntarse con amigos en un bar, los cantitos de la hinchada contra la policía o el gobierno, o el funcionamiento de tipo mafioso de las barras bravas.

Pablo Alabarces (1997), profesor titular del Seminario de Cultura Popular y Masiva de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), plantea que "a pesar de la persistencia de cierto sentido común (abonado periodísticamente) que señala el espacio del fútbol argentino como territorio propio de las prácticas populares (como espectadores, como actores, como eje articulador de identidades, como lugar de distinción), una lectura más atenta observa que en la actualidad tal referencia debe, por lo menos, ponerse seriamente en cuestión. Los procesos de hiperespectacularización, la institución definitiva del fútbol como mercancía privilegiada de la industria cultural, la llamada massmediatización de las sociedades, las transformaciones en la estructura de clases y en la participación de sujetos populares en la práctica deportiva exigen repensar la atribución tradicional para preguntarse si puede ser mantenida, si debe ser relativizada, e incluso, si debe ser desterrada de la interpretación cultural".

Otro ejemplo donde se cruza lo popular con lo masivo, interesante para ser analizado, es el rol de los medios de comunicación en la adquisición de visibilidad de algunos movimientos sociales, es decir, la relación de los medios de comunicación con las acciones de protesta. Este vínculo entre medios de comunicación, sectores populares y protestas sociales no es lineal ni sencillo. Por un lado vemos que las acciones de protesta de los sectores populares necesitan adquirir visibilidad y, en el contexto de sociedades mediatizadas como las nuestras, los medios de comunicación ofrecen esa visibilidad. Pero algunas preguntas que es necesario hacerse son: ¿pueden los medios de comunicación ser trampolines para la toma de la palabra efectiva? ¿En qué medida esa visibilidad no coarta la forma política propiamente dicha? A los medios comerciales, por su propia estructura y su lógica de gran alcance, les interesa resaltar –como vimos antes– lo exótico o lo que produce un

exceso, pero el reclamo en sí corre el riesgo de ser despojado de su politicidad real. Los medios tienen una gran permeabilidad para capturar lo que rompe con la rutina, pero las noticias, en esa lógica de capturar lo fugaz, duran hasta que venga una noticia más importante. Entonces, para vincular la protesta social con lo mediático podemos distinguir dos momentos: el primero tiene que ver con alcanzar la agenda mediática; el segundo es formar parte de la agenda gubernamental, que es distinto del anterior. Es el proceso que va desde la toma de la palabra (la visibilización mediática), hasta el acceso real a recursos simbólicos o materiales concretos (aumentos de sueldo, modificaciones de leyes, adquisición de un derecho, etcétera).

Hoy es un lugar común plantear que "aquello sobre lo que no se informa no existe", y esto tiene una influencia decisiva sobre los comportamientos sociales. Una acción política o económica se diseña y realiza como tal, pero al mismo tiempo se diseña en términos de difusión, de acción que debe darse a conocer, ya que no sólo será vivida y considerada como hecho político o económico, sino también como noticia. Hoy las redes sociales son un nuevo actor que interviene en la mediatización social. Hacerse ver ya no implica necesariamente pasar por los medios. Las organizaciones se dan formas de autorrepresentación en sus sitios de Facebook, Instagram o Twitter. Si bien estas redes son también otro campo de batalla comunicacional, la expresión pública popular tiene en estas opciones una posibilidad de voz propia que no pasa por el tamiz de la industria cultural masiva.

Lo mediático hoy: una cultura internacional, popular y masiva

Lo masivo en la sociedad actual es el modo predominante de funcionamiento cultural. El rol de los medios en la actual cultura de masas sigue siendo de organizador del campo cultural en su conjunto, con su funcionamiento concentrado, sus intereses económicos y financieros. Pero ahora compiten en tiempos y formas con las redes sociales. La apropiación desigual de los bienes culturales no es, en nuestras realidades, un dato nuevo. Desde las posibilidades de acceso a la educación y al disfrute de ciertos productos artísticos, a las posibilidades de una alimentación adecuada, a vivir en condiciones habitacionales dignas y disponer de tiempo libre, para mencionar sólo algunos aspectos, el terreno del consumo



ha sido, tanto como el de la producción, terreno de exclusión y distinción social. Como señala la investigadora María Cristina Mata (1985): "La transnacionalización de la cultura, aspecto que asumen las relaciones y prácticas simbólicas en el marco de la transnacionalización del capital y la interdependencia tecnológica y financiera, se caracteriza entre otras cosas por una formidable concentración de aparatos de producción y difusión de bienes culturales. La constitución de redes informativas de carácter global, la diseminación mundial de productos destinados al entretenimiento, la implantación simultánea de modas de diverso tipo superan, en cantidad y calidad, los conocidos y anteriores fenómenos de distribución de enlatados desde los países centrales o la cobertura informativa por parte de agencias periodísticas. Estos procesos de concentración tienen consecuencias singulares en lo que concierne al rediseño de identidades colectivas, en tanto van permitiendo borrar fronteras entre lo propio y lo ajeno, lo tradicional y lo moderno, lo culto y lo popular. (...) La proliferación de medios emisores es una proliferación de lo mismo; así, lo que efectivamente se produce es una ilusoria apariencia de pluralidad y diferencia. (...) Nuestras realidades latinoamericanas, modeladas hoy según la lógica del liberalismo político y económico, son nombradas desde diversos lugares –los medios de comunicación masiva, el Estado, las corporaciones empresariales, los sectores profesionales de punta, etcétera– en términos de eficacia, instrumentalidad, autonomía individual, competencia. No importa si se habla de planes económicos o del modo de encarar los problemas educativos o de la manera en que un individuo puede realizarse personal y socialmente: el mercado es en todos los casos el gran regulador, el dispositivo con capacidad de ordenar la vida social de unos sujetos que van cediendo su condición de ciudadanos ante un nuevo papel de usuarios y consumidores".

En la actualidad no puede entenderse el cruce entre la cultura popular y la cultura mediática sin poner la mirada en eso que Renato Ortiz (1997) llamó "cultura internacional-popular-masiva", que tiene como eje la constitución de un mercado consumidor y que caracteriza a la sociedad global de consumo, modo dominante del capital actual. Como señala el autor, "las corporaciones transnacionales, con sus productos mundializados y sus marcas fácilmente identificables, son como balizas en el espacio mundial. Reebok, Nestlé, Budweiser trazan el mapa de nuestra familiaridad. (...) El proceso de mundialización es visible a través de sus señales exteriores, McDonald's, Disney, Coca Cola, Ford, Phillips, Mitsubishi, Marlboro. En Asia, América Latina o Nueva York son signos reconocibles". Todos estos fenó-

menos de concentración económica y su correlato de mensajes culturales son los que permiten hablar de globalización de las sociedades y mundialización de la cultura. Las especificidades nacionales y culturales son atravesadas por la modernidad-mundo. Por esa razón, Ortiz plantea la necesidad de realizar un esfuerzo analítico para comprender esos objetos que connotan la realidad mundializada: FMI, publicidad global, aeropuertos, *shopping-center*, supermercados, moda, series. Esta realidad mundializada ya no se encuentra por fuera de nuestra cultura nacional, sino, por el contrario, forma parte de nuestros hábitos cotidianos: hacer compras en Easy o Walmart, ir al cine a la cadena Hoyts, ver Netflix. Estos fenómenos no son externos a nosotros, no son "una americanización del mundo" impuesta de forma exógena, corresponden a procesos reales, transformadores del sentido de las sociedades contemporáneas. Los objetos y marcas que nos circundan son manifestaciones de esta mundialidad. Al mismo tiempo, esta lógica convive con el resurgimiento de reivindicaciones locales, específicas, nacionalismos, fundamentalismos, con un mundo despedazado y fragmentado que a la vez se "unifica" bajo los parámetros del mercado transnacional. Los grupos hegemónicos se transforman en actores políticos cuyo campo de acción es el planeta. En este contexto ya no alcanza con que las mercaderías sean producidas y conocidas, sino que, en la búsqueda de maximización de ganancias, lo importante es que su consumo se difunda a escala internacional. Es por esto que en nuestras sociedades obtienen un valor central el marketing y la publicidad. Las mercaderías ya no se adquieren fundamentalmente por su "valor de uso" (abrigarse, calmar la sed, escuchar música, etcétera), sino que tienen un valor agregado, el uso de la marca, la distinción. "Una 'ética del consumo' que privilegia su inutilidad" (Ortiz, 1997).

Hablar de la existencia de esta cultura internacional popular no significa negar la existencia de características propias de "culturas nacionales", pero sí es necesario visualizar un imaginario colectivo nuevo, constitutivo de un universo de símbolos compartidos mundialmente por sujetos situados en los más distantes lugares del planeta. Hoy, el mundo de lo popular aparece diseminado y difuminado en espacios comunes, globales. La idea de lo nacional-popular pierde fuerza si no se cruza con esta cultura basada en consumos mediáticos y no mediáticos, expandida globalmente bajo los lineamientos e intereses del mercado transnacional.

Tanto los medios masivos, este modo particular e histórico de producción cultural, como las redes sociales, hoy actúan con una lógica cultural y comunicativa que impregna todo el funcionamiento social. Constituyen una

dimensión esencial de nuestra experiencia contemporánea y son una parte fundamental de las dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas del mundo moderno. Son omnipresentes más que la escuela, la Iglesia, la política o los sindicatos, instituciones que organizaban la vida social en otros momentos históricos. No podemos evadirnos de su presencia ni de sus representaciones, dependemos de ellos para la información, el uso del tiempo libre y la administración de ocio. Están, con insistencia e intensidad, implicados en nuestra vida cotidiana y, al mismo tiempo, son la alternativa a ésta. Actúan como un flujo incesante. En determinadas situaciones pueden ejercer una compensación simbólica en un mundo de desigualdades materiales. Manejan espacios y tiempos. Son clave para la definición de identidades. Influyen en cómo nos vemos y en nuestras ideas, opiniones, experiencias, distinciones y juicios.

Los medios y las redes nos involucran de diferentes maneras, nos interpelan de modo distinto. Ambos imponen y disputan agendas mediáticas, prefiguran los temas que pueden ser debatidos, sancionan como relevantes o insignificantes distintas acciones sociales. Los medios más concentrados no son 'intermediarios' entre los ciudadanos y el poder. 'Son' el poder en sí mismos. Inciden en la formación del sentido común, desparraman prejuicios, valores, actitudes, gustos, culturas de clase. Legitiman la cultura legítima. Pero ya no están solos. Las redes vienen a disputar también ese espacio.

Medios y redes forcejean entre sí por el uso de nuestro tiempo y espacio, por incidir en lo que leemos, conocemos, compramos, votamos o escuchamos. Estudiar su funcionamiento, sus modos de relación, su incidencia en la vida cotidiana, sus límites y sus posibilidades, es hoy una tarea de primer orden.

Bibliografía

- Alabarces, P (1997): "Fútbol y culturas populares: los lugares de la distinción". *V Congreso de Antropología Social*, La Plata.
- Martin Barbero, J (1983): "Memoria Narrativa e industria cultural". *Comunicación y Cultura* 10, México.
- Mata, MC (1985): *Nociones para pensar la comunicación y la cultura masiva*. Buenos Aires, La Crujía.
- Mattelart, A y M (1997): *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona, Paidós.
- Muñoz, B (1989): *Cultura y comunicación. Introducción a las teorías contemporáneas*. Barcelona, Barcanova.
- Ortiz, R (1997): *Mundialización y cultura*. Buenos Aires, Alianza.
- Rodrigo Alsina, M (1989): *La construcción de la noticia*. Madrid, Paidós.
- Silverstone, R (2004): *Por qué estudiar los medios*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Williams, R (2000): *Palabras clave*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Redes Sociales en Latinoamérica y el Caribe: de los usos a las estrategias colectivas

Verónica Sforzin

Docente de la
Universidad Nacional de La
Plata, investigadora del Centro
de Investigaciones en Política
y Economía

verosforzin02@yahoo.com.ar

"Usted le otorga a *Facebook* el derecho irrevocable, perpetuo, no exclusivo, transferible y mundial (con la autorización de acordar una licencia secundaria) de utilizar, copiar, publicar, difundir, almacenar, ejecutar, transmitir, escanear, modificar, editar, traducir, adaptar, redistribuir cualquier contenido depositado en el portal" (*Facebook*, Licencia y términos de uso). Las Redes Sociales son una *realidad*, un *hecho*. En la última década se masificó y se intensificó su uso. Todos nos conectamos a través de *WhatsApp*, usamos *Facebook* cotidianamente y los más jóvenes avanzan en el *Snapchat*. Esta realidad ya es, pero es una realidad *virtual*, y le es propia una opacidad cuya complejidad intentaremos abordar. Nos aparece como realidad, una realidad que es virtual y tecnológica, que está en disputa y que es parte de las disputas de poder mundial.

El concepto de red social remite cada vez menos a la red de vecinos que se auto-organizan en un barrio, o de trabajadores en un sindicato, y nos remite cada vez más a modos de organización mediados por instrumentos o espacios virtuales, lo cual está lejos de ser un devenir "natural", sino que es el resultado de relaciones de poder que construyen la virtualidad. Uno de los dispositivos para lograr la imposición de esta virtualidad es la invisibilización de las relaciones de poder a partir de la construcción de la apariencia sistémica de "democracia", "libertad" e "igualdad" dentro del mundo de las Redes Sociales Virtuales, que atraviesa incluso la manera en que las nombramos. Las redes sociales son un dispositivo complejo, que hace a la construcción de vínculos sociales; que produce increíbles ganancias; que instala masivamente ejes y temas económicos, sociales y políticos que provocan comportamientos; que construye sentido y subjetividad en los propios "usuarios-consumidores".

En este trabajo nos preguntamos: ¿cuál es el papel que juegan las redes sociales, en tanto parte del desarrollo de las plataformas de Realidad Virtual? No para darles un estatus de totalidad, sino partiendo de reconocer su existencia y su masificación en la última década, con el

aumento de su uso y penetración en la sociedad. En relación con esto: ¿cuál es el rol que juegan como parte de las plataformas virtuales en las grandes redes financieras? ¿Y cuáles son las posibilidades de apropiación de estas herramientas por parte de movimientos sociales, populares o sindicales, pymes o por los propios Estados?

El acceso y uso de Internet se masificó en Latinoamérica en la última década de la mano de los teléfonos móviles y de las redes sociales, acoplándonos de manera subordinada a la división internacional de la tecnología de la comunicación, siendo consumidores de tecnologías e instrumentos desarrollados por las transnacionales de la comunicación. El consumo de redes sociales es de los más intensos en el nivel mundial, lo que nos convierte en uno de los territorios donde más aceleradamente se consolidan los dispositivos de dominación cultural y comunicacional tecnológicos, con las consiguientes disputas. Es importante pensar si uso-consumo de la red social es lo mismo que capacidad de apropiación, y por lo tanto de producción de sentido. Uso-consumo y producción responden a espacios diferentes y guardan relación con diferentes momentos en la delimitación del poder-valor. El consumidor que utiliza la red social, que usa y reproduce mensajes individualmente, tiene muy baja o nula capacidad de influir y de producir tendencia, a menos que su consumo productivo, no individual, se encuentre encuadrado en una estructura de producción de poder-valor para un capital transnacional.

Producir nichos de consumo, que a la vez produzcan tendencias culturales que puedan traducirse en acumulación política y en construcción de subjetividades, es una de las necesidades para la producción y reproducción del sistema económico global, para lograr la apropiación de territorios en la disputa por el poder de las grandes redes financieras globales. Los instrumentos desarrollados para crear las necesidades de consumo son parte también de la producción de hegemonía político-cultural y de la construcción de comportamientos políticos. De lo que se trata con el desarrollo

masivo de las redes sociales y la Realidad Virtual es de la monopolización de los marcos de posibilidad de construcción de la subjetividad.

Cuando estamos "dentro" de una red social estamos consumiendo un producto, con su estructura y su lógica, por eso en las redes sociales el medio (soporte) es, en su máxima expresión, el mensaje. Todo mensaje que se produce o reproduce en la red social trae implícitamente la lógica (financiera, especulativa y neoliberal) de la red social. Pretendemos la mejor imagen, la masividad, la llegada, la interacción, así como la sobre-exposición. Pretendemos "ser" lo que la red social nos pide, para lograr el objetivo de la red social, que pasa a ser el nuestro. Bajo la lógica de este dispositivo se produce la imposibilidad de ser "sujeto" con los otros, de construir canales comunitarios y colectivos, de cimentar el vínculo social para transformar la realidad y transformarse, e incluso de comprender los "tiempos" de la construcción colectiva. El "otro" está mediado por la lógica de la red social. Esto se fortalece con la ruptura de los lazos sociales interpersonales en la comunidad –impulsado también por las grandes redes financieras transnacionales, con el eje de la inseguridad, el miedo, etcétera–, lo cual aumenta la dependencia y la profundización de la posibilidad de construcción de subjetividades a partir de lo virtual. Así podemos seguir a Bauman (2015) cuando dice que las redes sociales pueden crear "un sustituto" de la comunidad, "porque la cuestión de la identidad ha sido transformada de algo que viene dado a una tarea: tú tienes que crear tu propia comunidad. Pero no se crea una comunidad, la tienes o no... Mucha gente usa las redes sociales no para unir, no para ampliar sus horizontes, sino al contrario, para encerrarse en lo que llamo zonas de confort, donde el único sonido que oyen es el eco de su voz, donde lo único que ven son los reflejos de su propia cara". Para Bauman, "las redes son muy útiles, dan servicios muy placenteros, pero son una trampa". Cabe preguntarnos si más que el eco de nosotros mismos no es un eco que se construye a través de las grandes redes financieras, que monopolizan Internet y las redes sociales por las cuales nos comunicamos.

El debate acerca del uso de las redes sociales tiene que llevarnos inevitablemente a la democratización de la producción de los centros de control de Internet en el nivel mundial, acompañado de todas sus herramientas, *software*, etcétera. Sin esta democratización, "el otro" en la comunidad virtual es la Gran Red Financiera y sus intereses, y las relaciones sociales se construyen a su imagen y semejanza. Es una necesidad estratégica analizar hasta qué punto podemos apropiarnos de esta tecnología para ponerla en

relación con objetivos colectivos y comunitarios, que nos permitan preguntarnos acerca de la posibilidad de construcción de un proyecto social multi-polar y universal equilibrado.

Construcción de la subjetividad

En los golpes de Estado desarrollados en Latinoamérica y en otros países del mundo por parte de las grandes redes financieras globales y multinacionales se utilizan múltiples herramientas a partir del análisis de las debilidades de los procesos políticos populares. En ellos es innegable el papel de las redes sociales, las cuales han sido uno de los grandes dispositivos en la masificación de ideas y en la instalación de comportamientos. Ello nos lleva a preguntarnos hasta dónde llega el uso y la penetración de este dispositivo, cuáles pueden ser sus consecuencias y cuáles son las posibilidades de su disputa. Actualizar los debates y las preguntas se vuelve estratégico.

La lucha por el poder se ha configurado de diversas maneras, en el control de los territorios, de los medios de producción, de lo público en espejo de lo privado, de los cuerpos. Pero en la actualidad vemos un desarrollo más profundo hacia el control del *sujeto*, para lo cual se avanza, a partir del desarrollo de las ciencias sociales y de la alta tecnología e Internet, en el control de los bordes, de los marcos de posibilidad en el cual se construye el sujeto, de la construcción de la *subjetividad*, permitiendo así el control de su *comportamiento*. "En otras palabras, el botín de guerra del capitalismo actual es la subjetividad. El neoliberalismo es la primera formación histórica que trata de tocar la propia constitución del sujeto y que ha colonizado ese territorio del sujeto" (Alemán, 2016).

La red financiera construye mercados financieros ficticios, burbujas financieras de emisiones de bonos sin respaldo en la economía real, que tienen una relación de 22 a 1 aproximadamente. Estos escenarios de lucha son creados y recreados por las propias fracciones de capital. Aparecen como caóticos y en permanente crisis, pero la lógica de acumulación se sostiene incluyendo a la crisis como instrumento para la misma. De la misma manera, la tecnología permite crear territorios de realidad virtual, en donde por su propia monopolización la lógica dominante es la del mercado. En la "realidad virtual" queda oculto el totalitarismo ejercido por el unipolarismo global, bajo el velo de la democracia y la libertad de elegir cómo administrar lo monopolizado.



La monopolización de la construcción de la realidad virtual se hace posible a partir del control empresario, privado y militar de los grandes medios de comunicación,¹ de la industria del entretenimiento y de Internet (tanto en el *software* como en el soporte). La posibilidad de construir el marco identificador del sujeto implica y conlleva la posibilidad de construcción de lo que el sujeto quiere ser, desea ser. Por eso hablamos del control de los marcos de posibilidad. Construir el marco, la matriz, para poder construir el sujeto, o construir subjetividad para construir sujetos (comunidad de individualidades). Es el desarrollo, bajo la lógica del capital financiero global, del sujeto como mercancía-dinero sin respaldo real (oro-organización), en tanto objeto de dominación.

Esta nueva forma y modo de relacionarse con el otro pone en crisis la idea de "praxis" al intervenir en varios niveles: a) en el nivel pre-simbólico, impidiendo la reflexión y manteniéndonos en la reacción y la emoción permanente; b) en la lectura de la realidad, ocultando información y generando interpretaciones neoliberales, individualistas, mágicas, neo-progresistas, formalistas, etcétera; c) en la interpretación de nuestras prácticas, impidiendo que los sujetos que inician la construcción de organización socio-política puedan desarrollar también una lectura o diagnóstico que les permita avanzar en la elaboración de un plan de acción práctico sobre los problemas de la realidad; d) en la generación de comportamientos compulsivos e ideológicos (en un aspecto: religiosos). El concepto de "praxis" es la idea del núcleo del procesamiento y del movimiento a partir de la teoría-práctica-teoría. El dispositivo de control, con sus características específicas descritas, actúa desarticulando e interrumpiendo este núcleo de procesamiento y producción, reemplazando la práctica colectiva en la calle como sujeto real por el terreno de la realidad virtual, desplazamiento mediado por la comunidad virtual de Facebook, como si este fuese el terreno y la comunidad de lo social real. Ambos son reales en tanto existen como terrenos de comportamientos sociales, ¿pero cuál es el terreno que permite que la organización de prácticas que constituyen sujetos políticos y sociales se despliegue y desarrolle? El terreno de la realidad virtual que camina por

1. Los medios de comunicación corporativos asumen un rol crucial: configuran la realidad, operan sobre las subjetividades, manipulan significaciones. En definitiva, colonizan la opinión pública. En América Latina, los medios concentrados generan un orden homogéneo opuesto a lo que se entiende como una política democrática, que debería implicar disenso y pluralidad (Merlín, 2016).

el soporte de Internet no permite –obstruye– que la práctica política y social se despliegue desarrollando relaciones interpersonales, liderazgos y debates que consoliden acuerdos y lecturas en común y un plan de acción solidariamente compartido de poder y de valor.

El desarrollo de la hegemonía político cultural es la disputa por el sentido, por los valores dominantes,² pero el desarrollo de la ciencia y de la tecnología pone este problema en otro nivel. Las redes sociales, como parte de la realidad virtual, intervienen creando lazos sociales virtuales, fragmentando y subordinando a la población a lo global-transnacional dependiente de la red, en donde la monopolización de la tecnología es extrema. Según Ana María Fernández (2012), podemos decir que hay una *política de subjetivación* de los sujetos de parte de los núcleos de poder neoliberales. Hay una intención de desmantelamiento psíquico, de destitución subjetiva.

¿Qué tipo de *subjetividad* necesitan construir?

- a) Dicotómica y antinómica, no dialéctica. Incapaz de asumir y transitar el conflicto produciendo una síntesis que pueda incluir en otro orden como instancia necesaria para la transformación y para mejorar la vida en colectivo. La virtualidad es el lugar donde los conflictos se tapan, no se resuelven. Un amigo que no nos gusta en Facebook se "elimina", una conversación que no nos gusta se oculta, el conflicto se pospone indefinidamente y se redirige hacia otro objeto, porque se supone que el objeto-valor-poder es antinómico, subjetivo y nunca contradictorio y objetivo.
- b) Una subjetividad consumista compulsiva. La desproporción entre la producción capitalista global y el consumo de los trabajadores y los productores locales, que aparece como sobreproducción frente a unos e infraconsumo frente a otros, requiere que el consumo compulsivo se eleve a una escala irracional, planificada y ficticia.
- c) Para lo cual requiere de la construcción de la "necesidad ficticia" a partir de un deseo subjetivamente creado. De una necesidad por el

producto socialmente creada se pasó a la instancia en donde el objeto de deseo del consumo se construye por instrumentos ficticios. A partir del procesamiento de grandes masas de datos personales, gracias a redes como Facebook o Google, se trabaja en función de la matriz de consumo, induciendo consumos específicos y en mayor cantidad (incluso construyendo que la realización subjetiva del consumo no se encuentra centrado en el objeto consumido, sino en la acción subjetiva de consumir el acto de compra del objeto).

- d) Una subjetividad dependiente de lo instrumental y tecnológico. La sobresaturación de datos, la fragmentación de la información, la subordinación o negación del texto por la imagen, la instrumentalización de las emociones, induciendo la permanente reacción a los estímulos ("reacciono" es una aplicación de Facebook frente a un "posteo"). En el extremo, es el intento de la construcción de un sujeto con muy poca capacidad de simbolizar. En permanente *shock* y aturdimiento. Los brotes psicóticos masivos son parte de los síntomas de este sujeto. El tiempo deja de ser el "tiempo de producción" de los duelos, de los consumos individuales y productivos de las mercancías, y pasa a ser el "tiempo de lo virtual", del consumo virtual casi ilimitado, como la bicicleta financiera especulativa: acumulación ilimitada.
- e) Una subjetividad fragmentada. La red financiera transnacional tiene en su estructura la hiper-especialización como necesidad histórica de producir en red, una red que externaliza, deslocaliza, hiperespecializa y fragmenta el 90% del proceso de producción, y solo un 10% permanece como nodo formal-real de ensamble de bienes y servicios hiperespecializados. Llevado al extremo, implica el aislamiento o extrañamiento con el otro trabajador, con el de al lado, para pasar a *ser* solo si se está conectado a través de "la red".
- f) Una subjetividad desvinculada. La idea de sujeto es la de estar atravesado por la relación con el otro, lo que nos hace ser humanos. Cuando la relación pasa a ser con los dispositivos de la red financiera, el otro es la red, la plataforma o nodo que ensambla la red de proveedores. Se produce un paso más en la deshumanización y cosificación del sujeto.
- g) Una matriz anclada en la imagen, ya que ésta permite la manipulación desde lo pre-simbólico (cuando no hay reflexión y análisis de la imagen), por eso no es imagen y texto, sino que es imagen negando, ocultando al texto.

2. Los diferentes modos históricos de subjetivación son elementos estratégicos en el policamiento de cada sociedad. Tal ordenamiento no se logra solo a través del modo en que los integrantes de una sociedad piensan, sienten y actúan, sino también marcando sus cuerpos.

- h) Una subjetividad anclada en la inmediatez, en donde no hay posibilidad de historizar en un pasado de lucha, de reivindicaciones, de dignidades, y no hay esperanza en el futuro, por lo tanto solo hay el aquí y el ahora, el goce, como "muerte del sujeto".

Los marcos nacionales y populares de posibilidad para la apropiación social de las redes

La monopolización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, impidiendo el desarrollo de la soberanía de la UNASUR-CELAC e imposibilitando el equilibrio mundial en bloques regionales de poder multipolar, es parte de la estrategia de las grandes redes financieras globales. Concentración y monopolización de la alta tecnología, y masificación en el uso y consumo de estos productos de las grandes redes financieras (uso de las redes sociales y la Realidad Virtual), es la estrategia globalista, así como la utilización de esta tecnología en la manipulación de poblaciones y de los marcos de posibilidad que construyen las subjetividades. Desde la gran nación latinoamericana y caribeña, siendo parte del estado multipolar universalista, vamos a poder caminar la estratégica defensa de nuestros territorios sociales y geográficos. Lo cual implica un plan de desarrollo de alta tecnología, de satélites propios (como ARSAT 1 y 2), de fibra óptica, cerrando el anillo en el Caribe –como lo intentó hacer Dilma Rousseff en Brasil a partir del escándalo de los *WikiLeaks*–, desarrollando empresas locales o nacionales de telecomunicaciones, centros propios de procesamiento de datos y desarrollo de *software* y producción de contenidos latinoamericanos.

Para tener una mirada propia que permita concebir una estrategia necesitamos desarrollar múltiples aspectos: la tecnología, pero también y en profundidad los contenidos, que hacen a la batalla por la hegemonía, por la mirada del mundo. Desarrollo de videojuegos con nuestros intereses (como los cubanos *La Neurona* o *Especies invasoras*), de redes sociales con nuestros valores y formatos, industria cinematográfica, de televisión y producción de noticias e información propias. El nacimiento de Telesur fue, como dice Aram Aharonian (2016), el hecho comunicacional más revolucionario de la historia de América Latina. De ahí en adelante es otra época. Telesur permitió tener la escala necesaria (con sus corresponsales) para comenzar a acceder a la información para analizar el mundo desde nuestros intereses



estratégicos de Patria Grande. Si bien el desarrollo de la estrategia comunicacional propia por parte del Mercosur-Unasur-CELAC en la última década no alcanzó para defender nuestro territorio. Estos son parte de los errores, incapacidades o correlaciones de fuerza que no supimos resolver.

Este desarrollo solo es posible si se van generando instancias de apropiación y empoderamiento populares que no se queden estancadas en el uso de la tecnología, de las redes sociales, sino que avancen en el debate, la reflexión y la participación en diversas instancias de construcción colectiva, en comunidad, del sentido que debe tener la comunicación. Sólo de esta manera, el medio y el mensaje pueden tener un sentido popular con interés nacional. En este marco es que los movimientos sociales, sindicales, universitarios, agrarios, barriales, etcétera, pueden construir redes en donde se plantee una estrategia común en la comunicación en general y en las redes sociales en particular. Frente a la debilidad económica de los pueblos, nuestra fortaleza radica en lo masivo. Cuando lo masivo está organizado y articulado en redes sociales que instrumentan redes virtuales como dispositivos tácticos, donde el instrumento no subordine la fuerza material de la organización y reemplace o desplace la fuerza moral de la legitimidad social por la legitimidad formal virtual global. Por ello es fundamental la formación y capacitación de cuadros de organización insertos en los frentes de masas, que actualicen la mirada respecto de cómo funcionan los dispositivos de acumulación de poder-valor, y el rol de los medios masivos de comunicación, de las redes sociales, de la Realidad Virtual, etcétera, y que desarrollen una estrategia en red propia, ligada a los intereses sociales y populares.

Bibliografía

- Aharonian A (2016): *Hay que tejer mejor las redes de medios populares, compartir contenidos, dar fuerza a los mensajes*. En <http://www.nodalcultura.am/2016/07/aram-aharonian-en-america-latina-hay-que-repensar-muchas-cosas-incluso-que-es-la-izquierda>.
- Alemán, J (2016): *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Buenos Aires, Grama.
- Bauman, Z (2015): "Las redes sociales son una trampa". En *El País*, 30/12/2015.
- Fernández, AM (2012): *Subjetividad y Neoliberalismo*. En <https://www.youtube.com/watch?v=uTS9NMb1PRM>.
- Merlín, N (2016): "Los medios masivos de colonización". En *Página 12*, 23/6/2016.

Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional

Horacio Cao

horaciocao33@hotmail.com

Ángel Vaca

angelluisvaca@yahoo.com.ar

Investigadores del
Centro de Investigaciones en
Administración Pública, UBA

En este trabajo se realiza una descripción de los elementos distintivos de lo federal en el ámbito de lo político institucional. En particular, se analiza la forma en que instituciones –muchas de ellas de rango constitucional– disponen de una manera particular los actores políticos y la organización del Estado. Esta disposición peculiar de los actores tiene una base territorial o regional, generando un equilibrio peculiar del despliegue de lo político, que adquiere características específicas en cada uno de los Estados federales.

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la voz federal con el propio decurso del tiempo lo ha ido impregnando de significados y enfoques. Con ella se describe una forma de Estado, se desarrolla una forma de entender la gestión del poder, se propone una estrategia organizacional, entre otras.

Un trabajo de Williams Stewart (1984), reiteradamente citado en textos como el presente, ha rescatado centenares de definiciones y metáforas vinculadas a lo federal. La situación que describimos hace que, hoy por hoy, sea verdaderamente difícil asir este concepto por sí solo –ya que puede referir, en cada caso, a cuestiones muy diferentes–, por lo que son necesarios trabajos como el presente para contextualizar y determinar de qué se habla en cada caso. Para eso desarrollamos una primera sección dirigida a describir la prevalencia de esta forma de gobierno en el marco del concierto mundial de naciones. Es una forma de tener una imagen de su vigencia e importancia. En la segunda sección analizaremos cuáles son sus diferencias con otras formas institucionales que tienen los Estados de dividir verticalmente el poder estatal (países unitarios o confederaciones). En la tercera sección se describen las instituciones propias de la organización federal, instancias a partir de las cuales se construye un equilibrio peculiar entre el Estado central y los Estados subnacionales. Por último, en las tablas finales, se presenta información sobre el agregado de federaciones y de los diferentes países del mundo que han adoptado esta forma de gobierno.

Países federales: una visión global

Visto desde la perspectiva del derecho internacional, se podría plantear que, salvo aquellas que mantienen conflictos armados en niveles de ruptura, la totalidad de las unidades nacionales reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son similares, en tanto conforman personas jurídicas únicas. De manera que, en lo que respecta al sistema internacional, el modelo federal no adquiere un estatus diferenciado del resto de los países. Pero si ponemos el foco de atención en la modalidad interna de vinculación entre las diferentes unidades estatales, aquí sí las federaciones muestran notas distintivas. Pero antes de adentrarnos en ellas, hagamos un paneo sobre la prevalencia de lo federal en el marco del concierto mundial de naciones.

Una mirada de los Estados Nación contemporáneos nos muestra que, en términos de unidades, las federaciones son conformaciones más bien exóticas: de los 193 países reconocidos por la ONU, solo 27 se autodenominan federales. Pero este escaso 13% de los países tiene la particularidad de comprender a una gran proporción de los que son más populosos y extensos, lo que hace que, considerado en términos poblacionales y territoriales, la situación sea bastante diferente: los países federales concentran el 40% de la población mundial. Más aún, si omitimos China –cuya complejidad hace difícil asignarle o no el mote de federal– la cifra llegaría a la mitad de la población mundial. De la misma manera, el 50% de la superficie de las tierras emergidas –neta de la Antártida, sin posesión nacional reconocida– está bajo la égida de países federales (54% si no se considera la superficie de China). Desde otro ángulo de análisis, la mayoría de los países del G-20 –que se suele considerar como el agrupamiento de los países más poderosos del globo– tiene esta forma de gobierno, con la particularidad que el vigésimo miembro es el colectivo conformado por la Unión Europea.

Del análisis de lo expuesto, podemos concluir que una minoría de países en el mundo adopta la forma federal de gobierno, pero esta minoría coincide, en general, con aquellos de mayor superficie (con excepción de China, los siete países de mayor territorio son federales), de mayor número de habitantes y de gran poder en la arena internacional. Presentamos esta información de forma detallada en las tablas al final de este artículo.

Lo federal como parte de la división vertical del poder

Hagamos ahora una primera aproximación a la organización federal del Estado. Esta organización remite a una peculiar manera de dividir el poder en el territorio –lo que se conoce como división vertical de poderes–¹ estableciendo potestades y funciones distintivas a entes que tienen jurisdicción en diferentes recortes territoriales. Tomando sólo las figuras extremas de la división vertical, encontramos que existen dos formas puras de organización: a) la confederal, en donde las unidades componentes se reservan la totalidad de las potestades de lo estatal y por lo tanto toda vinculación o acción conjunta depende en todo momento de la voluntad de cada una de las partes; y b) la unitaria, que tiene su centro de gravedad en la instancia central, que despliega relaciones jerárquicas hacia las diferentes unidades subnacionales. De esta forma, las confederaciones se gestionan a partir de una disposición horizontal de sus miembros, lo que implica, en términos de poder, una amplia descentralización. Paralelamente, esta misma descentralización lleva a que desarrollen mecanismos institucionales –que en algunos casos implica consenso de la totalidad de las unidades que la integran– para tomar decisiones del conjunto.

La ordenación de las confederaciones ha hecho que, en la experiencia histórica, tengan vidas relativamente cortas. Esto es así porque al reservarse cada Estado miembro la potestad de separarse, uno de los reflejos de las inevitables crisis suele ser el retiro de los miembros y así, finalmente, concluyen desintegrándose, o por el contrario, las partes se van

consolidando y constituyendo una unidad cada vez más fuerte, pasando a conformar un país federal. Un caso vigente de confederación es el de la Unión Europea.²

El modelo unitario, por su parte, es el modelo clásico de organización estatal de la modernidad. Su unicidad remite, históricamente, al proceso de construcción de un poder central que va adquiriendo una autoridad soberana en los procesos de consolidación nacional, subordinando las “autonomías” feudales.

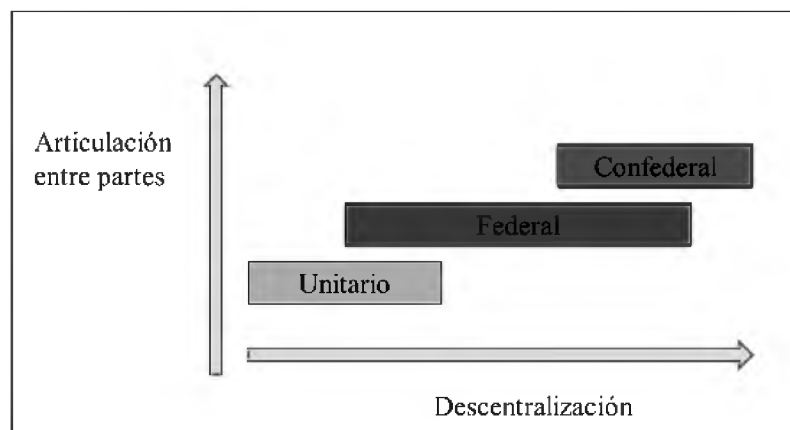
Ahora bien, con el correr del tiempo, la mayoría de los países fue (re)creando o fortaleciendo algún tipo de división vertical que hoy está presente en casi todos los estados del orbe, salvo en aquellos que, por sus dimensiones de ciudad-estado –como por ejemplo El Vaticano, San Marino o Montecarlo– hacen ociosa cualquier partición funcional. Esto implica que, en la actualidad, aún en los estados unitarios existe algún grado de descentralización y alguna modalidad institucional de articulación política o funcional de las unidades. En este sentido, la presentación de la forma de gobierno como un continuo entre los dos polos descritos se debe a que los estados actuales son entes complejos y, luego de cierto tamaño, no es funcional mantener una unidad fuertemente centralizada sin alguna forma de reparto vertical de competencias y complementaria o esencial (según el caso) estructura de articulación entre partes. De esta forma se deja todo un espacio intermedio en el que se van produciendo distintas variantes en las formas de Estado, cada una de las cuales estará más o menos cerca de uno u otro extremo, y por lo tanto con mayor posibilidad de ser calificada como forma unitaria o como forma confederal.

En el límite entre ambas surge una nueva categoría, lo federal, cuya originalidad consiste en desplegar un equilibrio entre las partes y el gobierno central. Equilibrio que se busca a través del contrapeso institucional en el poder y en las potestades que se asignan, respectivamente, al gobierno central y a las partes. O sea, la posición que ocupan en este continuo tiene que ver con ambos registros descritos: el nivel de poder entre el centro y las partes, y las formas e instrumentos con que se organiza la separación vertical de poderes (Figura 1).

1. La división horizontal refiere a unidades estatales que ejercen sus funciones sobre un mismo territorio. Los análisis más recorridos de las divisiones horizontales suelen remitir a la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) o, en otro plano, a la división funcional (por ejemplo, en ministerios o secretarías de Estado de una misma administración pública).

2. Así lo ha definido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán en la sentencia Maas-tricht de 12 de octubre de 1993.

Figura 1: Continuo unitario-federal-confederal



Fuente: elaboración propia.

Las dificultades de conceptualizar al federalismo no solo radican en que no se corresponde con un tipo puro, sino que viene a ser un híbrido del nivel de descentralización y el grado de articulación entre los miembros de la unidad estatal. Por otro lado, estamos abordando un concepto dinámico que se reconfigura con las necesarias adaptaciones a las características nacionales y a la superación de las distintas situaciones de crisis en las que se pone en juego la distribución de poder en vigencia.

En nuestro abordaje –que, repetimos, en este caso analiza lo federal en la esfera de lo político institucional– resaltaremos dos condiciones:³ a) una distribución de potestades mediante una constitución que asigna al poder central funciones básicas de estatalidad, pero reserva otras para las provincias en el marco de una amplia autonomía constituyente, jurisdiccional, legislativa y administrativa; b) una unión de estados en la que cada uno de los niveles, sin perder su naturaleza, se integran en un nivel superior a partir de instituciones que entrecruzan y contrapesan su desempeño.

3. Definición con evidentes puntos de contacto con la de Daniel Eleazar (1987): “autogobierno y gobierno compartido”; y la de Vincent Ostrom: (1971) “autogobierno y regímenes concurrentes”.

Existen diferentes razones históricas para explicar el surgimiento del modelo federal. En muchos casos tuvo que ver con permitir en una misma unidad nacional la convivencia de subsistemas económicos regionales en tensión; en otros, para mitigar las eventuales beligerancias por cuestiones religiosas o étnicas, como una manera de brindar protección a las minorías e impedir que el resto las someta. Para evitar que estas tensiones sistémicas puedan amenazar la unidad territorial, se constituye un federalismo, que es la forma de preservar los intereses cruzados por la vía de *otorgar* autonomía y un Estado regional que defienda sus intereses, a la vez que institucionaliza un espacio central (el Estado federal o nacional) en donde se podría buscar consensos. El pacto constitucional, inclusive, puede reservar un lugar de protección, de seguridad económica, física o cultural a la parte en peligro de ser sometida.⁴

Otros mecanismos de surgimiento de las federaciones se vinculan a la necesidad de recurrir a la unión de partes que separadas se presentan vulnerables y cuya unión les otorga la posibilidad de fortalecerse frente a las amenazas externas sin tener que resignar la identidad de cada una en esta unión. Adicionalmente, y dado que la humanidad se mantiene en continuos y variables equilibrios, el federalismo también se caracteriza por mostrar la plasticidad necesaria para acompañar estos cambios, ya que ha demostrado ser adaptable a nuevas situaciones donde, si la falla sistémica de hoy no es la misma que la de mañana, esta forma de organización va mutando y tratando de resolverla.

La idea de federación es encontrar un equilibrio en el que ninguno de los dos estamentos –nación y provincias– imponga su única voluntad absoluta, logrando que el poder no esté sólo en las partes ni sólo en el centro, sino que esté compartido de alguna forma en un lugar común. Para alcanzar este objetivo se ha creado toda una serie de instituciones que ya son parte del acervo político de la humanidad, y que continuamente se van perfeccionando, intentando generar formas más funcionales de equilibrios de poder. En la siguiente sección haremos un primer acercamiento a ellas.

El Estado federal puede ser considerado entonces un Estado constitucional sin autoridad suprema, habida cuenta de que todos los poderes están de alguna manera distribuidos en diversos ámbitos, limitados y

4. Por ejemplo, garantizando que los sistemas educativos se desarrollen en la lengua de la minoría amenazada o el sostén de su práctica religiosa.

sometidos a la constitución de la federación y de los estados miembros.⁵ Como consecuencia, ambos niveles, tanto del gobierno central como de los gobiernos provinciales, ejercen conjuntamente sus potestades sobre las personas, organizaciones y cosas dentro de los ámbitos y límites territoriales respectivos. Desde el punto de vista de los ciudadanos, ese control directo desemboca en una doble ciudadanía, donde las personas participan en la toma de decisiones de los gobiernos central y provincial, pueden presentarse a cargos elegibles de ambos gobiernos y votar por candidatos nacionales y provinciales. Ambos gobiernos poseen en sus estructuras poderes legislativos, ejecutivos y judiciales para elaborar, promulgar y hacer cumplir las leyes a las que queda obligada la ciudadanía, y cada nivel de gobierno contrata a su personal y lo conduce de manera autónoma en cumplimiento de las leyes estatales o nacionales. Ahora bien, en el caso de que surjan conflictos entre la potestad nacional y estatal o interestatales, y que se observe incapacidad por parte de las instituciones federales para procesarlos, llevando la situación hasta un extremo de confrontación, la ortodoxia federal prevé que prevalecerá el principio de la supremacía nacional.⁶

La configuración institucional

En un país que tiene organización de tipo federal, se denomina poder nacional, federal o central al que tiene a su cargo la representación del conjunto nacional en aquellos temas que indica la constitución. Por su parte, el término poder provincial o estadual sirve para identificar las potestades constitucionales de las diferentes jurisdicciones territoriales. En las federaciones actuales suelen existir, además de los estados provinciales, entidades locales, que adquieren algunos de los derechos federales y no otros.⁷

5. Por eso se suele hablar de soberanía compartida, aunque este concepto genera arduas polémicas (Maiz, 2006).

6. Ver, por ejemplo, Dwright (1978). Claro está, independientemente de lo que indique la teoría, los conflictos se resuelven en el marco de las condiciones históricas y el poder relativo de los actores involucrados.

7. En cuanto a los gobiernos locales –en la Argentina llamados municipios– su carácter de división administrativa o miembro del pacto federal es tema sujeto a discusión. Con el único objetivo de facilitar la exposición, utilizaremos la nominación “nación y provincias” para referirnos genéricamente a los miembros central y subnacionales de las federaciones.



En términos de la incumbencia espacial, el Estado federal se superpone con el conjunto de estados provinciales que lo componen, y la superficie y población del país generalmente se constituye por la sumatoria de habitantes y espacios de las provincias, aunque pueden existir territorios con un estatus especial. Por ejemplo, en nuestro país existieron los llamados “territorios nacionales”, recortes territoriales cuyo gobierno tenía dependencia administrativa del gobierno central (claramente no eran estados-miembro de la federación). En la actualidad todos los territorios nacionales han sido provincializados.

Dentro de los miembros del pacto federal suele haber casos adicionales a los del organismo central y subnacionales. Por ejemplo, la federa-

ción rusa, además del formato provincial típico (nominado en ella como "óblasts"), existen repúblicas, *krais*, distritos autónomos, ciudades federales y óblast autónomo. Cada una de ellas remite a una situación histórica o funcional que le asigna o restringe potestades políticas o administrativas.

Si miramos las 27 federaciones existentes, el caso más común de este tipo de entidades son las ciudades autónomas, que se repiten en varios países que tienen esta forma de gobierno y que en general se consideran parte del pacto federal (en la Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene esta situación).

De la sumatoria de estas entidades –Estado federal, estados provinciales y casos especiales– resultan los miembros de la federación. El dato crucial del pacto federal es que todas ellas ceden parte de su autoridad en ese pacto. Un elemento clave de la organización federal es que no hay únicamente potestades reservadas para los miembros del pacto, sino que también hay un complejo entramado político e institucional que garantiza cierto equilibrio y cierta interpenetración entre ellas. Este equilibrio no necesariamente significa igualdad, ni siquiera un cierto quantum de poder estable.

Los equilibrios son cambiantes y, de hecho, desde la recuperación de la democracia en Argentina hemos tenido diferentes situaciones con mayor o menor poder por parte de las provincias y la Nación, y por lo tanto diferentes equilibrios entre ellos.⁸ En esta dinámica se ha ido construyendo un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, un elemento nuevo para el federalismo argentino, algo que apenas se podía percibir hace treinta años y que hoy es clave para entender la gestión del Estado (Cao y Vaca, 2017).

El poder provincial

La existencia de un Estado federal requiere una constitución con pautas que garanticen que la autonomía de las provincias no será avasallada por parte del poder nacional. De esta forma, y tratando de no lesionar los principios democráticos y de la soberanía popular, se busca que se tengan en cuenta los intereses y derechos provinciales en la determinación de las reglas de juego del poder político. El elemento central en este sentido es la garantía de autonomía que se da al poder provincial, y para explicarlo

cabalmente es necesario realizar, previamente, algunas consideraciones sobre el orden constitucional de nuestro país.

La Constitución Argentina es de las llamadas rígidas: para cambiarla es necesario llamar a un congreso constituyente. Existen otras cartas magnas que lo son menos, como la norteamericana, a la que se le pueden hacer enmiendas, y hay otras que son tan flexibles que pueden ser consideradas casi como una ley. Pero más allá de la flexibilidad o no de la Constitución, hay contenidos a los que se les llama *contenidos pétreos*, que no se podrían cambiar sin alterar su naturaleza, ya que si eso ocurriera el objeto transformado dejaría de ser lo que es. En tal sentido, algunos especialistas opinan que si se les cambiase el rango y la autonomía a las provincias ocurriría lo mismo: la cuestión federal está indisolublemente ligada a la esencia de los que llamamos República Argentina. El rango constitucional liga de una forma estructural la garantía de autonomía política administrativa y financiera de las provincias con la misma organización de la Nación. La potencia de estas garantías se hace presente en artículos de la Carta Magna, que habilitan a las provincias a dictar sus propias constituciones y órdenes políticos y estatales: a) artículo 5: "Cada provincia dictará para sí una Constitución. (...) El Gobierno federal [garantiza] a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones"; b) artículo 122: Las provincias "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal".

Detallamos a continuación una serie de institutos que fortalecen la condición de autonomía y autogobierno provincial. Trabajaremos principalmente sobre el caso argentino, aunque ocasionalmente citaremos los casos de otros países federales.

La cámara territorial

Una de las características centrales de los países federales es la bicausalidad, reservándole al poder provincial una de las dos cámaras que conforman el Poder Legislativo del gobierno nacional, mientras que la otra –en la Argentina, la Cámara de Diputados– representa al pueblo de la Nación. En algunos países federales, esta cámara que representa el poder provincial –en la Argentina, el Senado de la Nación– está compuesta por el mismo número de representantes de cada Estado subnacional, independientemente de la extensión territorial o la población de estos (por ejemplo,

8. Un análisis de la forma en que se ve el poder relativo de los miembros de la federación argentina puede verse en Suárez Cao (2011).

en Brasil y Argentina). En otros, por ejemplo en Alemania, el número de senadores por cada Estado es distinto, pero siempre con un mínimo y un máximo para no potenciar desigualdades entre estados (las diferencias de población entre estados sí se reflejan en la Cámara de Diputados). Tan importante es este aspecto que, según muchos expertos, para determinar si un país es verdaderamente federal, una de las primeras cosas a ver es si posee cámara territorial. Todos los países considerados federales tienen una cámara territorial que, en mayor o menor medida, responde a la voluntad y los intereses de las provincias.⁹

Es importante remarcar que la Cámara de Senadores implica asignar el poder de una parte del Estado Nacional a las provincias. Esta cámara es clave, pues con el sistema bicameral de aprobación de la legislación ninguna ley puede pasar solamente por una de las cámaras, lo que constituye una forma de garantizar la representación y el poder de veto sobre cualquier ley que de alguna manera pudiera lesionar los intereses provinciales.

La representación de las provincias en el Senado de la Nación tuvo un cambio trascendente a partir de la reforma constitucional de 1994. Los senadores, que hasta ese momento eran designados por las legislaturas provinciales, pasaron a ser electos por el pueblo de cada una de las provincias, dos por la mayoría y uno por la minoría. Independientemente de lo positivo que significa generar una vinculación directa entre el elector y el representado, no puede dejar de observarse que esta reforma ha hecho que la relación entre el senador y la estructura política de la provincia sea vea atenuada. Veamos el ejemplo de Alemania al respecto. En el Senado de este país (*Bundesrat*) la representación de cada provincia (*land*) es dada directamente por el poder provincial, que se pronuncia sobre la ley con los votos que le corresponden.¹⁰ A diferencia de muchos otros órganos legislativos, los delegados en el *Bundesrat* no votan individualmente, sino por Estado. Por lo tanto, es posible (y hasta usual) que no todos los delegados de un Estado estén presentes en una votación, ya que su portavoz, usualmente el primer ministro del *land*, puede dar todos los votos que tiene la provincia respectiva.

9. Por otro lado, si el poder legislativo sólo tuviera una cámara territorial, se trataría de una ordenación más adecuada para una confederación.

10. La cantidad de votos que tiene cada Land está en función de la población, con un máximo de seis y un mínimo de tres votos.



Resumiendo lo anterior, las prerrogativas mínimas que tienen las provincias en los países federales son: a) rango constitucional; b) rol en la división estatal de tareas; c) autonomía: política, administrativa y financiera; d) cámara territorial (senadores).

La cámara baja

Mientras que la cámara territorial representa directamente a los gobiernos de las provincias, la cámara de diputados o "cámara baja" tiene el rol de representar al pueblo. Ahora bien, en el tema que nos ocupa, la delimitación del recorte territorial en donde se eligen los diputados no es neutral. En la medida en que estos recortes coincidan con el provincial se potenciará el poder de los miembros subnacionales en esta cámara, mientras que en el eventual caso de un distrito único en todo el país, lo hará con el poder nacional. Como en todo lo federal, cada país ha seguido caminos distintos. Argentina, Brasil e India eligen diputados en el nivel provincial; Estados Unidos y Australia en jurisdicciones uninominales; y Alemania y México tienen sistemas mixtos con características propias (parcialmente uninominal, provincial y en distritos *ad hoc*).

Nos detendremos en el caso argentino: los diputados se eligen en el mismo distrito electoral que los senadores, por el voto directo de la población sobre la base de una razón de representación del número de pobladores y con un piso mínimo de cinco diputados por jurisdicción. La página oficial del Congreso de la Nación Argentina sostiene que la Cámara de Diputados actúa en nombre del "pueblo argentino".¹¹ Sin embargo, la Constitución establece que esa Cámara está conformada por "representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias" (artículo 45). En los hechos, las elecciones se realizan en recortes provinciales, en donde, es sabido, la política provincial es determinante. De esta manera, la representación, bastante paralela en las dos cámaras que componen el Poder Legislativo Nacional, quita potencia a la idea de gestionar la agenda legislativa desde dos perspectivas diferentes, que es una de las ideas fuerza de la arquitectura federal. Esto no siempre fue así. La Ley 4.161 del año 1902 subdividió el territorio nacional en ciento veinte circunscripciones electorales, con una

regla de candidatura individual y adjudicación uninominal de los escaños para diputado nacional en cada una de ellas. La ley fue abrogada por las disposiciones de la Ley 4.578 (año 1905). Se la recuerda porque permitió la elección del primer diputado socialista (Alfredo Palacios, por la circunscripción de la Boca, en la Capital Federal).

Por otro lado, el piso mínimo de cinco diputados por provincia imprime un sesgo potenciador a la representación de las provincias menos pobladas, generando fenómenos de subrepresentación y sobrerrepresentación (Buenos Aires en el primer caso; las provincias con menor población en el segundo) que han sido reiteradamente estudiados (Calvo y Abal Medina, 2001).

El poder del Estado central

Como vimos, uno de los objetivos de la institucionalidad federal consiste en dar poder a las provincias para que defiendan su autonomía, ¿pero cómo hacer para no excederse y transformar a las provincias en entes *demasiado* poderosos y a la organización nacional en una *cuasi* confederación? Esto se logra dotando al gobierno nacional de los institutos críticos de la estatidad. Uno de ellos, sin duda, es la responsabilidad de la *organización militar*, que en la mayoría de los países federales está en manos de la nación.¹² Adicionalmente, esta potestad es vital si se toma en cuenta que la nación es la custodia de la integridad territorial (ver más abajo). Esto también tiene un costado funcional: el ejercicio del poder militar precisa de una coordinación muy estrecha y de una subordinación a un mando estratégico. Las autonomías de milicias provinciales conspirarían contra la efectividad de un ejército nacional en operaciones.

Otro elemento clave en manos del Estado Nacional es *la moneda*. Debe haber una sola moneda nacional y hay consenso unánime en considerar virtuoso que su gestión esté centralizada en un mando único. Claro está que el Banco Central podría tener formato federal y dar representación en su directorio a las provincias y, de esta manera, llevar adelante una política monetaria consensuada entre los estados miembros de la confederación. Sin llegar a este punto, en la Argentina el presidente y vicepresidente del Banco Central deben contar con la aprobación del Senado.

11. www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php, consultada el 24/05/17.

12. Algunos países federales permiten milicias provinciales, pero esta atribución es peligrosa y puede ser un factor de serios conflictos. En el extremo, de guerra civil.

Otra potestad relevante es aquella que le permite establecer un mercado único nacional, regulando o desregulando la circulación de bienes y servicios en el territorio. En el caso argentino, la Constitución de 1853 fue enfática en prohibir las aduanas interiores (artículos 9 y 10).

Por último, queremos destacar las políticas educativas, lingüísticas o religiosas que han ocupado y ocupan espacios importantes en la gestión nacional, ya sea garantizando el pluralismo federal o promoviendo la homogeneidad en carreras, programas de estudio, formatos, etcétera.

La intervención federal

Un instituto peculiar de la Argentina es la intervención federal que –hasta donde conocen los autores– no tiene equivalentes en otros países federales. En la letra muerta de la ley, es un mecanismo para utilizar en casos de extrema urgencia, mediante el cual se pueden remover a funcionarios de uno, dos o los tres poderes de una provincia. De esta forma –por ley del Congreso o por un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional, en caso de que el Congreso esté en receso– se pueden separar del cargo al gobernador, a los jueces, a las cámaras o a todo funcionario político que se considere que está impidiendo el normal funcionamiento institucional en la provincia en cuestión.

Las intervenciones federales han sido un elemento significativo de nuestra historia del orden federal. Desde el mismo momento de surgimiento de los gobiernos patrios, con la Primera Junta o con el primer presidente, Bernardino Rivadavia, se enviaron misiones armadas para remover gobiernos provinciales opositores. En la etapa de la Confederación (1820–1851) las provincias estuvieron en un estado de guerra abierta o latente, en donde la permanencia en el poder provincial se dirimía a la fuerza. En el proceso de instalación de una autoridad central, la legislatura de Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás (año 1852) porque veía que no iba a poder controlar los contenidos de la futura constitución. Ante esta situación, el presidente Justo Urquiza disolvió la Junta de Representantes provincial, única autoridad existente en ese momento en la provincia, lo que motivó la separación de Buenos Aires de las instituciones nacionales durante diez años. En los años siguientes, en los primeros tiempos de una cierta normalidad institucional, la intervención federal fue usada de forma abusiva: Sarmiento, Avellaneda, Roca, y en general todos los presidentes, cuando



un gobernador les resultaba conflictivo lo removían. El caso más extremo ocurrió durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922): en los dos primeros años de gobierno reemplazó a casi todos los gobernadores conservadores y a todos los gobernadores radicales que no le respondían.¹³

Si se revisa la literatura que trataba el tema hasta hace unas pocas décadas, siempre se mencionaba que ésta era una institución fallida, ya que generaba un grave desequilibrio entre el poder provincial y el nacional. Sin embargo, desde la última recuperación constitucional en el año 1983, esto ha cambiado y, como muchos otros autores, reivindicamos el instituto, pues sólo se utiliza muy esporádicamente y cuando es necesario dar respuesta a situaciones verdaderamente extremas.

Integridad territorial

Un tema clave en los países federales tiene que ver con la forma en que se trata la integridad territorial en el pacto federal. En los países que han adquirido esta forma de gobierno, quien garantiza la integridad territorial es el poder de la nación. En cambio, en los confederales es cada una de las partes en lo que respecta a sus territorios. Es importante dejar en claro que los principios de autonomía y participación que constituyen la cara interna del Estado federal en ningún caso conducen *per se* a que el Estado federado conserve un derecho de autodeterminación, por lo que una secesión –del país o parcial de una provincia– o fusión con otra jurisdicción, planteada de forma unilateral, no resulta posible. Existe algún Estado federal –como Canadá– en que se admitió la posibilidad de que algún Estado se pronuncie sobre una separación, pero los términos de ésta no podrían ser unilaterales, sino convenidos con el resto de la Federación.¹⁴

La Constitución Nacional Argentina fija posición al respecto en el artículo 13: "Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias

formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso".

En resumen, las prerrogativas nacionales en países federales son: a) rol en la división estatal de tareas (militar, relaciones exteriores, moneda, comercio interior); b) garantiza el respeto de la Constitución Nacional; c) garantiza la integridad territorial; d) intervención federal.

Los casos mixtos

Vimos que el federalismo genera, por un lado, instituciones para resguardar el poder provincial y otras tantas para fortalecer el rol de las instancias centrales. Existe un tercer tipo de institutos que cruza a ambos poderes, articulándolas en su diseño.¹⁵ La forma tradicional en que combinan potestades la nación y las provincias es a partir de nombramientos que realiza el presidente (que ostenta el poder ejecutivo de la federación) y que necesitan el visto bueno de la cámara territorial o Senado (que es, como hemos visto, la cámara que representa a las provincias). Veamos dos ejemplos del caso argentino. El artículo 99 inciso 13 de la Constitución Nacional establece que el presidente "provee los empleos militares de la Nación con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, y por sí solo en el campo de batalla". Y el decreto 1373/99 establece en su artículo primero: "Sustitúyese el artículo 7 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, Ley 24.144 y sus modificatorias, por el siguiente: El presidente, el vicepresidente y los directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación; durarán seis (6) años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente. El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación".

Uno de los puntos clave de la convivencia entre estados se da en el Tribunal Supremo o –en los países que tienen esta institución– en el Tribunal Constitucional, encargados de intervenir en los conflictos en el Estado federal bajo una lógica que se pretende neutral frente a las partes a partir de una legislación y una composición que refleja en alguna medida la

13. Yrigoyen decidió veinte intervenciones federales, la mitad sobre provincias gobernadas por miembros de su propio partido. Salta fue intervenida cuatro veces entre 1918 y 1921. De las veinte intervenciones, solamente cinco tuvieron el respaldo de una Ley del Congreso de la Nación (Etchepareborda, 1983).

14. Desde otro enfoque, se puede decir que este instituto canadiense ha convertido a ese país en una confederación.

15. Cobran creciente importancia instancias que obligan a las provincias y a la Nación a desarrollar la gestión pública en conjunto (Cao y Vaca, 2017).

estructura compuesta del Estado. En Argentina, si bien es un organismo de la Nación quien tiene la potestad de decidir quién respeta o no la Constitución Nacional –y en caso de conflicto no hay un tribunal especial federal, sino que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decide en caso de conflicto–, los jueces que la conforman tienen que tener acuerdo del Senado. Remarcamos este punto pues es clave para el federalismo que los jueces pasen por el filtro de la cámara territorial, como forma de neutralizar el poder de la Nación en la resolución de las mediaciones. Así, el inciso 4 del artículo 99 de la Constitución Nacional establece que el presidente de la Nación “ nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos”.

Tabla 1: Países federales en la distribución de población (en millones)

Región	Población
Total Población Mundial	7.315
China	1.378
Resto	2.872
Países Federales	3.066

Fuente: elaboración propia sobre datos de Wikipedia.

Tabla 2: Países federales en la distribución de la superficie en Km²

Región	Km ²
Planeta Tierra	510.072.000
Océanos	359.685.360
Tierras emergidas	150.386.640
Antártida	14.000.000
China	9.596.961
Resto	58.234.999
Países Federales	68.554.680

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Wikipedia.

Tabla 3: Países del G-20 por forma de gobierno

Nº	Forma de Gobierno	País
1	Federales	Alemania
2		Argentina
3		Australia
4		Brasil
5		Canadá
6		Estados Unidos
7		India
8		México
9		Rusia
10		Sudáfrica
11	Unitarios	Arabia Saudita
12		Francia
13		Indonesia
14		Italia
15		Japón
16		Gran Bretaña
17		República de Corea
18		Turquía
19	Inclasificables	China
20		Unión Europea

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4: Países considerados federales, datos generales

N°	Federación	Subdivisiones	Número de Subdivisiones	Otras	Población	Superficie km ²
1	Alemania	Estados	Bundesländer 16 (estados federados)	Incluye 3 ciudades - estado	81.762.000	357.022
2	Argentina	Provincias	23 provincias	1 Ciudad Autónoma	43.590.000	2.780.400
3	Australia	Estados y territorios	6 estados	2 territorios internos y 7 territorios externos	24.099.000	7.741.220
4	Austria	Estados	Bundesländer 9 (estados federados)		8.736.000	83.871
5	Bélgica	Regiones	3 regiones y 3 comunidades lingüísticas	1 distrito bajo supervisión internacional	11.338.000	30.528
6	Bosnia y Herzegovina	Organización territorial	2 entidades autónomas (Federación de Bosnia y Herzegovina y República Srpska)	1 distrito autónomo (Brčko)	3.925.000	51.197
7	Brasil	Estados	26 estados	1 Distrito Federal	206.151.000	8.514.877
8	Canadá	Provincias y territorios	10 provincias	3 territorios	36.219.000	9.984.670
9	Comoras	Islas	3 islas		806.000	2.235
10	Emiratos Árabes Unidos	Emiratos	7 emiratos		9.015.000	83.600
11	Estados Unidos	Estados y territorios	50 estados, 5 territorios	1 Distrito Federal y 3 estados libremente asociados	324.008.000	9.371.174
12	Etiopía	Regiones	9 regiones	2 ciudades con estatuto	92.256.000	1.104.300
13	India	Estados y territorios	29 estados	7 territorios de la unión	1.320.900.000	3.287.263
14	Irak	Organización territorial	18 provincias	1 región Autónoma (Kurdistán Iraquí)	37.638.000	438.317
15	Malasia	Estados	13 estados	3 territorios federales	31.446.000	329.847
16	México	Estados	32 estados	Ciudad de México, sede de los tres poderes	122.273.000	1.964.375

N°	Federación	Subdivisiones	Número de Subdivisiones	Otras	Población	Superficie km ²
17	Micronesia	Estados Federados	4 estados		102.000	702
18	Nepal	Zonas	14 zonas		28.436.000	147.181
19	Nigeria	Estados	36 estados	1 territorio	189.636.000	923.768
20	Pakistán	Provincias y Territorios	4 provincias	1 territorio de la capital y 3 territorios federales	199.321.000	796.095
21	Rusia	Sujetos federales	46 óblasts, 22 repúblicas, 9 kraís, 4 distritos autónomos, 3 ciudades federales, 1 óblast autónomo		146.535.000	17.098.242
22	San Cristóbal y Nieves	Islas y Parroquias	2 islas y 14 parroquias		46.000	261
23	Sudáfrica (sujeto a debate)	Provincias	9 provincias		55.011.977	1 219 090
24	Sudán	Estados	15 estados		39.620.000	1.861.484
25	Sudán del Sur	Estados	10 estados		13.265.000	644.329
26	Suiza	Cantones	20 cantones y 6 semicantones		8.362.000	41.277
27	Venezuela	Estados	23 estados		31.029.000	916.445

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Wikipedia.

Nota: 193 son los países reconocidos por la ONU, aunque no necesariamente por la totalidad de sus miembros. Consideramos federales a aquellos países que se nominan a sí mismos en esta clasificación, tienen más de un nivel de gobierno con estatus constitucional y cuentan con una cámara territorial.

Bibliografía

Calvo E y JM Abal Medina (2001): *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, EUDEBA.

Cao H y A Vaca (2017): *Administración Pública y Federalismo Cooperativo*. Buenos Aires, CIAP 9-2, CIAP/FCE/UBA.

Dwright D (1978): "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América". Madrid, *Revista de Estudios Políticos* 6.

Elazar D (1987): *Exploring Federalism*. Tuscalosa.

Máiz R (2006): "Federalismo Plurinacional: una teoría política normativa". Barcelona, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 3.

Ostrom V (1971): *The political theory of a compound republic*. University of Nebraska.

Stewart W (1984): *Concepts of Federalism*. Boston, University Press of American Books.

Suárez Cao J (2011): "¿Federal en teoría, pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina". *Revista SAAP* 5-2.

Los institutos de formación docente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: participación estudiantil y formas de gobierno

Josefina Ramos Gonzales

Profesora del ISP Dr.
Joaquín V. González

josefinaramosg@gmail.com

*"Que vivan los estudiantes, jardín de las alegrías.
Son aves que no se asustan de animal ni policía,
y no les asustan las balas ni el ladrar de la jauría"*
(Violeta Parra, 1966).

Para el proyecto educativo moderno-colonial (Quijano, 2000; Dussel, 2000), la formación de maestros y profesores en el marco de conformación de los estados nacionales en América Latina estuvo siempre incuestionablemente comprometido a la construcción de una identidad única y homogénea, acorde con una visión del mundo que se enquistó en el par axiológico civilización o barbarie.¹ El sistema escolar y su magisterio cumplieron para el Estado el papel de conformación de la sociedad civil, socializando no solo a la barbarie autóctona, sino también a los inmigrantes extranjeros (Puiggrós, 1990). Sin embargo, las experiencias de formación y participación política de los colectivos de docentes y estudiantes que producen y reproducen la escuela, tanto desde los espacios intersticios o emergentes como desde los ámbitos de participación instituidos, conforman parte de las alternativas pedagógicas a lo largo de todo el siglo XX (Puiggrós, 2005), proceso desde el cual el movimiento estudiantil también ha forjado grietas y fisuras (Grüner, 2010) que resquebrajaron esta supuesta, aparente y pretendida hegemonía.

El presente trabajo sitúa su reflexión en el conflicto que se abre como respuesta a la presentación en la Legislatura porteña de un proyecto que propone la desintegración de 29 institutos de formación docente (IFD) para la conformación de una institución universitaria (UnicABA) en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). En este contexto interesa analizar

el grado de intromisión estatal que este "paradigma impuesto" pretende desplegar, desconociendo los ámbitos de democratización existentes actualmente en los IFD. La propuesta es analizar las formas de participación estudiantil y las características que adquiere el gobierno de las instituciones de formación docente, actualmente denominadas IFD. En un primer momento se examinan algunos reglamentos orgánicos internos (ROI) que permiten comprender transformaciones significativas en la vida institucional a partir de la segunda mitad del siglo XX. En un segundo momento se analiza el anteproyecto de la UnicABA, con el propósito de avanzar en el análisis de las perspectivas y encuadres de agremiación estudiantil de un paradigma impuesto que, si bien tiene pretensiones de ser instituido, hoy se encuentra en disputa.

Los IFD, su conformación reciente

La educación superior de la Argentina está constituida por dos circuitos paralelos y singulares que responden a matrices de origen diferentes: a) aquella concerniente al ámbito de las instituciones universitarias; y b) la correspondiente a la formación ofrecida en las instituciones terciarias. Desde 1993 la Ley Federal de Educación 24.195 prescribe la incorporación de este segundo circuito al Nivel Superior no Universitario, y en 1995 la Ley de Educación Superior 24.521 consagra específicamente a los institutos de formación docente como parte de este subsistema. Mientras que en los IFD el Estado normaliza, mediante los planes de estudio, aspectos de la formación docente tales como objetivos, contenidos y fines de la educación, como así también los vinculados a la organización, formas de acceso, etcétera (Davini, 1998), en el caso de las universidades, si bien históricamente estaban ajenas a ello en virtud de su autonomía, cada vez son más las regulaciones a las que son sometidas, aunque prevaleciendo

1. Algunas de estas ideas fueron presentadas originalmente en el Panel *La Formación Docente Inicial en el contexto de la llamada "reforma educativa"* que formó parte del Congreso Nacional en Ciencias Sociales: "Las Ciencias Sociales a 100 años de la Reforma Universitaria", Universidad Nacional de Córdoba, abril de 2018.

una dinámica diferente que gira en torno a dos cuestiones centrales: la creación y difusión del conocimiento, y el poder que confiere la posesión y el uso de dichos saberes (Pérez Lindo, 2003).

El consenso acerca de la necesidad de articular los dos circuitos de la educación superior se presentó en la Ley Federal, la cual establecía que los niveles, ciclos y regímenes especiales integrados a la estructura del sistema educativo debían articularse a fin de profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad, y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos, y también preveía que los IFD y los institutos de formación técnica estarían articulados horizontal y verticalmente con las universidades. Sin embargo, la sola sanción de la ley no implicó modificar una característica estructural de ambos subsistemas, que ha sido la independencia y la autonomía que han tenido uno del otro.

Desde sus inicios, los actualmente denominados IFD estuvieron conformados por: a) los institutos nacionales del profesorado secundario y, b) las secciones del profesorado de las escuelas normales destinadas a la formación de maestros de educación inicial y primaria. Estas últimas tuvieron sus orígenes (a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del XX) en el nivel secundario donde se cursaba la formación docente hasta 1973, cuando se desprenden del mismo y pasan a impartirse desde los cursos de profesorado de enseñanza primaria y preprimaria anexos a las escuelas normales (Sigal y Davila, 2005).

Las primeras reglamentaciones

Durante la dictadura de Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958), la formación docente comienza a regularse por el Decreto 4205/57 que estableció un ROI transitorio (ROI/57) para los institutos nacionales del profesorado secundario y las secciones de profesorado de las escuelas normales nacionales y del Instituto Nacional del Profesorado Lenguas Vivas. Sin ahondar en las concepciones que lo estructuraron, es interesante destacar cómo al iniciar su articulado quedan enfáticamente expresados los requerimientos en torno a las identidades de los futuros maestros y profesores. Así se consigna la importancia de "afirmar las condiciones morales y patrióticas indispensables en todo docente" (explícita enunciación en masculino). Fundamentos que, como expresamos con anterioridad, se mostraron solidarios con las concepciones de Estado Nación dominantes.



En lo referente al gobierno de la institución formadora, el ROI/57 explicita la dependencia con el Ministerio de Educación por intermedio de la Dirección General de Enseñanza, dependencia que gozaba de la potestad de elegir al rector (nuevamente en masculino), otorgándole la autoridad exclusiva sobre "el gobierno interno, didáctico, disciplinario, administrativo" del establecimiento escolar. El rector designado tenía a cargo como parte de sus tareas centrales la dirección y organización de actividades correspondientes al personal y a los alumnos del establecimiento. Siguiendo con esta línea, el ROI/57 propone una estructura vertical, que sólo contempla la existencia de un Consejo que tiene carácter "consultivo", presidido por el rector e integrado por los directores de secciones, quienes "actuarían exclusivamente como cuerpo técnico asesor del Rectorado". Esta concepción de cierta cultura organizacional también estuvo reflejada en el quehacer de los directores de sección, quienes tenían la tarea de "presidir las reuniones del Cuerpo de Profesores" y "vigilar la ordenación y conservación del material didáctico y los elementos de trabajo de la sección a su cargo.

Por otro lado, esta reglamentación también rigió la participación de los estudiantes en la vida institucional de diferentes maneras. En lo referente al ingreso de estudiantes, estaba determinado por un examen de admisión que prescribe un cupo máximo de 35 alumnos y la condición de alumno regular, que dependía de "tener aprobada la mitad de las materias del curso anterior". Respecto a la participación estudiantil, se podía desarrollar en el marco de actividades de carácter patriótico, cultural, artístico, asistencial y deportivo, y deberían estar sujetas a un "previo aviso al Rectorado". Asimismo, cada división podía elegir un estudiante como representante del curso ante el rector, para gestionar asuntos de interés común. El rector convocaría –cuando considerase oportuno– a esos representantes estudiantiles. Dichos delegados elevarían, por pedido del Rector, "los problemas, iniciativas o soluciones".

El ROI /57 es una reglamentación fundacional que promueve una cultural organizacional donde los resortes institucionales funcionan en sentido opuesto a las lógicas de participación compartidas u horizontales entre los diferentes claustros que conforman las instituciones formadoras. Estos encuadres normativos condicionaron la participación estudiantil, que en sus orígenes tuvo características heterónomas y estuvo ajustada a una estructura piramidal, sujeta a la demanda de las autoridades. Además, la enunciación en masculino que predomina en el ROI/57 muestra discursos y narrativas desde las cuales se invisibiliza el lugar mayoritario que históricamente tenemos las mujeres (estudiantes y profesoras) en todo el sistema educativo, y también en los IFD. Tal como expresan algunos estudios al respecto (Pineau, 1996; Morgade, 2000), estas operaciones discursivas y políticas fueron afines a concepciones patriarcales que confinaron la conducción de los IFD a una práctica exclusivamente masculina.

Avances en la democratización de los IFD

En los años 1961 y 1965 unos pocos IFD hacen efectivas algunas reformulaciones en los ROI vigentes. En lo referente al gobierno de las instituciones y la participación de los estudiantes, fueron pioneros en iniciar procesos de mayor participación de las comunidades educativas el Instituto Superior del Profesorado (INSP) Joaquín V. González (Decreto

4888/61) y el Lenguas Vivas (Decreto 8408/61). Más tarde se sumará el INSP Técnico (Decreto 910/65). Nos detendremos en el Joaquín V. González (JVG) como un caso relevante. Su ROI/61 prescribió la autonomía de la institución "en todo lo que atañe a su régimen interno", y en el marco de estas transformaciones también promovió que las autoridades, el rector y el vicerrector, debieran ser elegidas entre y por los directores de sección, actualmente denominados jefes de departamentos. Además, las autoridades electas poseían mandatos de tres años y podían ser reelegidos en una única oportunidad. Dicho proceso electivo era desarrollado desde la institución con cierta autonomía de otras dependencias u organismos estatales, siendo los resultados posteriormente notificados al ex Ministerio de Educación y Justicia. En consonancia, el ROI/61 prescribió un Consejo Directivo (CD) que abrió la participación a estudiantes y egresados. Los primeros "tenían la obligación de reunir a los delegados de curso de las distintas secciones dos veces al año por lo menos, a fin de recoger las sugerencias para llevarlas al CD". Su elección estuvo sujeta a un proceso de votación a cargo de una Junta Electoral conformada por tres integrantes del CD. Respecto al ordenamiento de la vida estudiantil, el ROI/61, si bien continuó estipulando formas de ingreso al JVG, no condicionó la cantidad de vacantes disponibles. Nuevamente era el CD el órgano que resolvería qué hacer "en caso de aprobar el examen de ingreso un número mayor de aspirantes". Además, todos los estudiantes fueron considerados como alumnos regulares, siendo la única denominación administrativa vigente.

Desde este nuevo articulado, la estructura del CD dejó de ser "consultiva" y de tener una dinámica sujeta a la iniciativa del rector o rectora de turno. En cambio, dictaminó cómo sería la participación, pautando cronogramas e instalando una vida institucional con reuniones frecuentes "por lo menos una vez por mes". Además, el CD gozaba de capacidades resolutorias en lo referente a "suspensiones prolongadas, cancelación de matrícula y expulsión definitiva". Es decir que fue un órgano colegiado con funcionamiento regular y participativo que también tuvo a su cargo algunas decisiones en materia de disciplina escolar. Si bien la participación de los representantes estudiantiles en los CD implicaba voz pero no voto, en el marco de esta nueva normativa se generaron dinámicas que promovieron una vida institucional más democrática. Antecedente que representa para la historia de los IFD en la jurisdicción de la CABA una experiencia de avanzada en lo referente a la reglamentación de la vida institucional.

El repliegue y la desaparición de las dinámicas de participación

La llegada de Onganía con el Golpe de Estado de 1966 detuvo la oleada democratizadora y representó un retroceso significativo en lo referente a la participación política en todas las instituciones de educación superior. Sólo un año después se inicia un proceso de desconocimiento del claustro estudiantil en el gobierno de las instituciones. Primero en las universidades nacionales se impone en abril de 1967 el Decreto-Ley de Facto 17.245. Ese mismo año se expande esta "modalidad de ordenamiento" a los IFD, cuando –particularmente en el JVG– se suspende la representación estudiantil en el gobierno del instituto. El 30 de agosto de 1967 se sanciona el Decreto 6123 que deroga el capítulo IV del ROI/61 referente representación estudiantil para el JVG: "esas disposiciones [la representación estudiantil en el CD] tienen el carácter de norma de excepción con relación al ordenamiento común de los demás institutos de formación de profesores; (...) [en lo que atañe] a la función inmediata de los establecimientos de enseñanza, es propósito firme del gobierno [se refiere a la dictadura] reestablecer plenamente el principio de autoridad en su expresión auténtica como obligación indeclinable de cuerpo docente; (...) tal propósito tuvo principio de aplicación en el nuevo régimen aprobado para las universidades nacionales según la Ley 17.245". Estas normas volvieron a orientar el gobierno de las instituciones de educación superior hacia funcionamientos y dinámicas verticales, concentradas en la figura de un rector o rectora. Esta tendencia se cristalizó en la última dictadura cívico-militar (Duhalde, 1999). Llegaron tiempos de intervenciones y retrocesos pedagógicos sin precedentes, fundamentados en autoritarismos tradicionales que tuvieron su máxima expresión en el proyecto Llerena Amadeo (Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1983). En el marco de un tradicionalismo ideológico que promovió un vaciamiento de contenidos en la reorganización de los planes de estudio, la segmentación dentro de los niveles educativos delimitando circuitos diferenciados, la obstrucción del ingreso a los estudios superiores con topes y exámenes de ingreso, y el deterioro de las condiciones del trabajo docente, la participación dentro de las instituciones de educación superior también sufrió retrocesos sin precedentes. El 23 de abril de 1976, por el decreto 148/76, Jorge Rafael Videla en representación de la Junta Militar suprime la autonomía en todos los IFD –con una reglamentación que contiene sólo siete artículos– que se organizasen a partir de ese momento.

Tal como indican los estudios de Pablo Bonavena (2008) e Inés Izaguirre (2011), el movimiento estudiantil, al igual que otros sectores sociales en lucha, sufre el embate de las agencias represivas del Estado. Estudiantes y profesores, tanto universitarios como terciarios, son asesinados o desaparecidos, hasta alcanzar la cifra significativa de 28% en el total de bajas entre los años 1973 y 1983. Sin embargo, a partir de 1981 el movimiento estudiantil porteño comienza a cobrar cierto dinamismo con el resurgir de procesos heterogéneos de participación política (Cristal, 2015; Seia, 2016; Núñez, Chmiel y Otero, 2016). Las particularidades que presentó cada ámbito educativo propiciaron diferentes estrategias y comportamientos que sustentaron las primeras acciones de carácter disidente (Suasnábar, 2001).

El resurgir de la participación estudiantil en los IFD

En la etapa final del Proceso de Reorganización Nacional, algunos agrupamientos y colectivos estudiantiles ligados a IFD (Ramos Gonzales, 2017) comienzan a desarrollar lo que Fernando Pedrosa (2002) denominó –para referirse al ámbito de las universidades– "milicias microscópicas". Tal cual acreditan publicaciones de la prensa gráfica de la época (*Humor* en 1982 y *La Nación* en 1983), se abre un debate en torno a las formas de representación estudiantil y el gobierno de los IFD, casi a la par que en las instituciones universitarias. Luego de la asunción del presidente Raúl Alfonsín en Diciembre de 1983, se concretan instancias de debate en torno a la participación estudiantil y la autonomía de las instituciones de educación superior, que cobran un carácter público. Dentro del ámbito de las instituciones terciarias destinadas a la formación docente, particularmente el JVG (Revista Centro de Estudiantes INSP, 1984) experimenta un temprano proceso reconstrucción del Centro de Estudiantes en relación con el resto de los IFD. "El Instituto" (tal como suelen denominarlo) emprende un camino hacia la normalización (Souto, 2004; Barela, Cuhna, Luvera y Echesuri, 2009) que adquirió en sus momentos iniciales formas asamblearias de carácter masivo. Los claustros no sólo declararon cierta simpatía a los planteos más democratizantes del reglamento orgánico de 1961, sino que además criticaron abiertamente sus limitaciones, por ejemplo, problematizando el lugar del personal administrativo (no docente) en el gobierno del JVG.



Fue muy diferente la realidad de los profesorados de educación primaria e inicial, dependientes de las escuelas normales. Por un lado, no habían experimentado en sus historias institucionales procesos de autonomía o participación en sus claustros de gobierno. Desde 1957 sus consejos tuvieron ininterrumpidamente un carácter "consultivo", y como tales se limitaron a "acompañar" en las tareas al rector de turno. Por otro lado, siempre fueron instituciones que, aun siendo de nivel superior, se nucleaban en dependencias ministeriales de acuerdo con lógicas administrativas y pedagógicas propias de otros niveles del sistema educativo: medio, primario e inicial. De acuerdo con esos procedimientos, los cargos directivos de rector o rectora y vicerrectores se adjudicaban por intermedio de la Junta de Clasificación, siendo el cargo de regente del Nivel Superior el único que tenía un proceso electivo particular. Se accedía al mismo por medio de concurso interno de antecedentes y oposición, y en algunas pocas ocasiones se requería la elaboración de un proyecto. Esto era supervisado y evaluado por una comisión designada por el Consejo Consultivo que acompañaba todo el proceso, desde la formulación del concurso hasta la designación del cargo en cuestión.

Desde 1995 en la CABA, en el marco de la Ley de Educación Superior –y tempranamente en relación con otras jurisdicciones–, comienzan a discutirse en las escuelas normales algunas versiones de ROI que problematizan las formas de gobierno, incluso proponiendo formas de autogobierno. Este proceso cobra cierto impulso con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) que, a través de proyectos e investigaciones, promueve la construcción del Reglamento Académico Marco (RAM) y del Reglamento Orgánico Marco (ROM) para cada jurisdicción.

Entre los últimos años del siglo pasado y el inicio de siglo XXI, las regulaciones en torno a la participación y al gobierno de las escuelas normales avanzó de acuerdo con la prioridad que cada comunidad educativa le otorgó al tema. Los primeros ROI que prosperaron en este sentido propusieron reglamentaciones que garantizan la representación de todos los claustros en un Consejo Directivo. Incluso hubo momentos de convivencia entre CD electos y autoridades designadas sin voto de los claustros (rectores o vicerrectores), vestigios de aquel viejo sistema de designación a través de las juntas de clasificación. De hecho, actualmente en la CABA aún quedan dos rectorados cuyas máximas autoridades no han sido elegidas por voto de la comunidad educativa.

Debates y combates en torno a la UniCABA

"Transformemos la educación pública para que los chicos adquieran las herramientas que demandará el futuro. ¿Por qué hablamos de herramientas y por qué hablamos de futuro? Porque para nosotros estamos en un tiempo donde el cambio es una constante y donde nosotros vemos que el futuro ya llegó".

(Diego Meiriño, Marzo de 2018)

A fines de noviembre de 2017 se anunció un proyecto de reforma de la formación docente en la CABA, donde una "supuesta" universidad desintegraría a los 29 ISFD de la jurisdicción. (*La Nación*, 22/11/17; *Clarín*, 30/11/17). Las primeras reacciones de la comunidad educativa no se hicieron esperar y arremetieron contras las modalidades de comunicación que adoptó el gobierno para presentar el anteproyecto a la sociedad. Los únicos vehículos de acceso a la información sobre tamaña reforma educativa fueron las encuestas de opinión en las redes sociales y notas sintéticas en medios de comunicación afines al gobierno.

El Consejo de Educación Superior de Gestión Estatal (CESGE) constituido por 21 rectores exigió que el anteproyecto de ley sobre UniCABA se retirase de la Legislatura. Las escuelas normales, los institutos de profesorado secundario y las ocho escuelas superiores de educación artística (estas últimas sin representación en el CESGE, debido a que aún no habían completado un proceso de gobierno mediante su Consejo Directivo), el núcleo más duro de su defensa, sostuvieron desde aquel momento que el Ministerio de Educación propiciaba el desprecio hacia sus identidades, sus historias y sus trayectorias en tanto instituciones centenarias de formación docente.

Más específicamente, los profesorados dependientes de las escuelas normales critican el grado de desconocimiento sobre un funcionamiento que se encontraba en articulación administrativa, pedagógica y territorial permanente con el resto de los niveles (inicial, primario y medio), y subrayan que ese anteproyecto sobre UniCABA desconoce que todos los niveles unificados representan una unidad académica, menoscabando dicha integridad.

Por su parte, los institutos de profesorado secundario, con fuerte énfasis en la enseñanza de disciplinas y lenguas extranjeras, manifestaron su disconformidad frente a muchos y variados aspectos del anteproyecto,

resaltando específicamente su preocupación sobre el siguiente artículo: "La UniCABA tendrá por objeto la formación inicial y continua para todos los niveles y modalidades del sistema educativo, procurando su excelencia a partir de prácticas pedagógicas innovadoras, criterios multidisciplinarios de trabajo e investigación en la práctica docente, incluyendo las áreas de conocimiento de educación, didáctica, pedagogía, ciencia y tecnología, administración y gestión de la educación". A partir de su interpretación, las críticas de las comunidades educativas se bifurcan en varios sentidos y sustentan la emergencia de muchos interrogantes, entre ellos: a) ¿Qué se propone el Ministerio de Educación al permutar la enseñanza disciplinar por campos u áreas de conocimiento? b) ¿Cuáles serán los aspectos valorados del perfil docente, si ya no son el dominio sobre los contenidos a enseñar? c) ¿Quiénes delimitarán los contenidos de esos campos y áreas de conocimiento, y mediante qué procesos se impartirán?

La docencia del nivel terciario construyó otro tipo de conjeturas y respuestas, muchas de ellas inspiradas en documentos del Banco Mundial, especialmente *Great Teachers*, que circula como piedra filosofal, del mismo modo que en tiempos de la matriz fundacional lo hizo el *Facundo*. Efectivamente, desde aquel momento y hasta la actualidad, nos encontramos frente a un paradigma impuesto del cual, aún, no dimensionábamos la totalidad de sus alcances.



Las escuelas superiores de educación artística denunciaron que ese anteproyecto invisibiliza todo un campo de saberes y conocimientos destinados a la especificidad de la educación artística. Además, denunciaron la "desjerarquización" de la titulación que en la actualidad ofrecen, que habilita a ejercer como profesores en el nivel nacional, y el quinto año habilita al ejercicio de la docencia en el nivel superior.

Los sectores sindicales señalan que en tiempos de reforma laboral es preciso definir de qué manera se garantizarán las fuentes laborales. El trabajo docente en el nivel superior se caracteriza desde hace años por el acceso mediante concursos de antecedentes y presentación de proyectos, y en ocasiones se realiza un coloquio con representantes de la Dirección de Educación Superior. Sin embargo, el debate se centra en que, transcurrido todo ese proceso el o la docente accederían, como máxima situación de revista a la que podrían aspirar, a un cargo de interino o interina, debiendo esperar una resolución del Ministerio de Educación para titularizar el cargo que legítimamente han concursado y ganado. La conjunción de un contexto de aumento del desempleo estatal y las particularidades de la contratación laboral a la que está expuesta la docencia en los IFD desde hace décadas, reforzó la desconfianza sobre algunos artículos del anteproyecto presentado. Por otro lado, los partidos de izquierda, con poca representación numérica en la Legislatura porteña pero con posicionamientos firmes frente al anteproyecto de la UniCABA, desplegaron varios argumentos contra la necesidad de construir una universidad para jerarquizar la docencia, y ven una avanzada en la privatización de la educación, señalando las relaciones entre reforma laboral y reforma educativa. Es importante recordar que las paritarias nacionales se encuentran desde febrero suspendidas por el Decreto 52/18 del Poder Ejecutivo, y que los aumentos salariales ofrecidos no alcanzaban la proyección oficial del índice inflacionario anual.

Por su parte, los medios de comunicación difundían los resultados de encuestas tendenciosas que apuntaron a instalar la idea de una formación docente universitaria y jerarquizada. Además, enfatizaban la falta de docentes en la CABA, omitiendo que el oficialismo hacía una década gobernaba en la jurisdicción y no había previsto una política de becas o apoyos a las trayectorias formativas de los estudiantes, culpando a los IFD de la "lenta" graduación de sus alumnos.

El conflicto en transcurso adoptó una dinámica compleja, donde varios sectores alzaron su voz y construyeron sus posiciones de acuerdo

con sus intereses. Así se viralizaron pronunciamientos que por momentos se tornaban sorprendentes, como cuando el arzobispado de la CABA cuestionó la conformación de la UniCABA y manifestó su apoyo a la lucha en defensa de los 29 IFD.

La intromisión del Estado en los IFD

"Las intenciones son otras, quieren avanzar sobre nuestros espacios democráticos de organización. Nosotros y nosotras sabemos que vienen a atentar contra la autonomía de nuestras instituciones, centralizando la formación docente en manos de un Ministerio que día a día que no hace más que destrozar nuestra educación pública y de calidad".

(Coordinadora de Estudiantes Terciarios, marzo de 2018)

En el marco del anteproyecto presentado en la Legislatura, la UniCABA se propone como universidad *jurisdiccional*: "como persona jurídica pública estatal en la órbita del Ministerio de Educación de la CABA". Es una característica altamente compleja, porque no es posible homologar su funcionamiento a las universidades nacionales, ni en lo referente a los convenios colectivos de trabajo y previsionales, ni en lo que respecta a la participación de la comunidad educativa en el gobierno de la institución. Sin embargo, su articulado insiste en la autonomía académica e institucional y la autarquía económica financiera y administrativa, de conformidad con los términos de la Ley de Educación Superior 24.521. La propuesta es arribar a este proceso a través de "un Estatuto [que] será redactado por el Rector/a Organizador/a, designado/a por el Poder Ejecutivo". Este funcionamiento "liberaría" al Ministerio de Educación de la CABA de todo tipo de injerencias y definiciones sobre la formación docente, poniendo en manos del Poder Ejecutivo por intermedio del "Rector/a Organizador/a" todas las decisiones en torno a la vida institucional de la UniCABA.

Tampoco está previsto un período de convivencia entre los CD y el rector o rectora designado por el Poder Ejecutivo (en las primeras formulaciones del anteproyecto estuvo denominado como "interventor"). Por el contrario, el anteproyecto determina para el período fundacional de la UniCABA la institucionalización de un funcionamiento autoritario

y vertical. El gobierno de la CABA desconoce así –o no quiere recordar– una larga historia de avances y retrocesos en las formas de participación y gobierno de los IFD, que estuvieron siempre limitadas y cercenadas en los momentos más oscuros de la historia de nuestro país. En un contexto donde crece una ofensiva contra las libertades democráticas, el anteproyecto UniCABA explicita: "La UniCABA podrá ser intervenida por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o, durante su receso, por el Poder Ejecutivo –debiendo en este caso ser ratificada por aquélla en el término de treinta (30) días de reiniciadas las sesiones ordinarias–, por alguna de las siguientes causales: 1. Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; 2. Grave alteración del orden público, y 3. Manifiesto incumplimiento de la normativa legal. La intervención a la UniCABA deberá llevarse a cabo por un plazo determinado, el que no superará los seis (6) meses y nunca podrá menoscabar la autonomía académica". Estos lineamientos son acordes a un contexto de cuestionamiento permanente al legítimo derecho de manifestarnos en las calles o en los establecimientos educativos o laborales. De similar modo se instituyó recientemente para el nivel medio un protocolo destinado a la prevención y a las "modalidades" del accionar frente a las tomas en las escuelas secundarias.

En este complejo escenario los estudiantes definen algunas posiciones al respecto. Por un lado, algunos sostienen que la supuesta universidad "es una pieza más en el engranaje de reformas neoliberales que pretende instalar este gobierno" (CET, 3/18). Visibilizan las intenciones de quienes se proponen instituir este proyecto: "buscan modificar planes de estudio y contenidos. Ellos mismos lo han dicho, quieren docentes que enseñen a vivir en la incertidumbre del desempleo". Esta interpretación se configura como un análisis político-pedagógico. El movimiento estudiantil terciario problematiza el tipo de sociedad al que estará contribuyendo desde su futuro rol docente. El proceso de institucionalización de la formación docente sucedió en una sociedad oligárquica fuertemente dividida en clases que promovió un Estado Nación acorde con un funcionamiento económico mundial concebido desde determinadas ideas de futuro y progreso. A diferencia aquellos tiempos fundacionales y de la producción de una ciudadanía pasiva (Rigal, 2010) y con pocos cuestionamientos, estas nuevas generaciones de docentes forjan subjetividades capaces de resistir los embates de una reforma impuesta, denunciando las verdaderas intenciones que hay detrás de ella. Los estudiantes reconocen y demandan como característica intrínseca de sus

procesos formativos la presencia de prácticas democráticas en sus IFD. Alejados de las perspectivas que los han interpretado como funcionarios fieles y obedientes a los designios del Estado moderno-colonial, explicitan: "queremos ser docentes que enseñen a pensar, a compartir, a leer críticamente. Nosotras, nosotros –de nuestros profesorados– estamos constantemente debatiendo, discutiendo y pensando nuestro rol en la sociedad... y ellos en cambio [funcionarios del gobierno, intencionalmente enunciados en masculino] necesitan todo lo contrario, necesitan docentes que no sean sujetas críticas, necesitan docentes que no discutan sus medidas neoliberales, necesitan docentes que no luchen por sus derechos, por lo que les corresponde". Progresan así un movimiento estudiantil desde donde se forjan identidades docentes capaces de cuestionar una colaboración sumisa y obediente a determinado proyecto de sociedad, al mismo tiempo que pone en tensión y desconoce ciertos formatos escolares (Dubet, 2007) impuestos que intentan disciplinarlos, desintegrando sus espacios de organización y participación dentro de sus instituciones formativas.

Conclusión

En este trabajo planteo un recorrido exploratorio por las formas de participación y gobierno de los IFD desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. Desarrollo un análisis sobre algunos ROI, y sobre discursos y pronunciamientos más recientes, un corpus que permite dar cuenta de perspectivas y posicionamientos en torno a la vida institucional desde diferentes sectores de las comunidades educativas relacionadas con IFD. A lo largo del recorrido me detuve en determinados momentos históricos de un devenir poco homogéneo en relación con la democratización de la vida institucional de los IFD, donde prevalecieron intereses y particularidades que presentó cada comunidad educativa, así como limitaciones propias de las matrices fundacionales de cada institución. Ese proceso se interrumpió totalmente en noviembre de 2017, a partir del conflicto desatado por la presentación del proyecto UniCABA que propone la desintegración de los 29 IFD y el desconocimiento de sus espacios de participación y sus órganos de gobierno.

El análisis expuesto muestra que las prácticas de democratización en los IFD son ejercicios breves en historias institucionales centenarias, y que aún hay instituciones conducidas por rectores que no han sido electos por sus comunidades educativas. Sin embargo, también visibiliza una tendencia democratizadora de un sistema que aspiró –durante gran parte del siglo XX– a tener bajo su yugo la producción del magisterio y el profesorado. Desde estos sentidos examiné el anteproyecto UniCABA, buscando respuestas a un gran interrogante que contiene muchos interrogantes más: ¿cómo podría

ser desde las nuevas normas la vida cotidiana de los colectivos o claustros que producen la formación docente? En búsqueda de algunas respuestas analicé un escenario de debates y combates donde los estudiantes, al igual que otros sectores intervinientes en este conflicto, luchan contra la imposición de un nuevo paradigma que intenta –no sin resistencias– desintegrar la participación docente y estudiantil en el gobierno de los profesorados, entre muchos otros componentes críticos que hoy organizan la experiencia formativa en los IFD.

Bibliografía

- Bonavena P (2008): "El movimiento estudiantil universitario frente a la Misión Ivanissevich: el caso de la Universidad de Buenos Aires". Ponencia en las *IV Jornadas de Trabajo sobre Historia reciente*, Rosario.
- Duhalde EL (2013): *El Estado Terrorista Argentino*. Buenos Aires, Colihue.
- Ezpeletta J y E Rockwell (1985): "Escuela y clases subalternas". En *Educación y clases subalternas en América Latina*, México, IPN-DIE.
- Fernández Moujan I (2010): "En educación: Las marcas de la colonialidad y la liberación". En *Revista Sul-Americana de Filosofía e Educaao*, 15.
- Freire P (2010): *La pedagogía del oprimido*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gruner E (2016): "Teoría crítica y Contra-Modernidad". En *La crítica en el margen*, México, Akal.
- Izaguirre I (2011): *La Universidad y el Estado terrorista. La Misión Ivanissevich*. Revista *Conflicto Social*, 5.
- Pedrosa F (2002): "La universidad y los estudiantes frente a la dictadura militar". En *Universidad y dictadura*, Buenos Aires, CCC.
- Pérez Lindo A (2003): *El concepto de realidad. Teorías y mutaciones*. Buenos Aires, Proyecto.
- Pineau P, M Mariño y N Arata (2008): *El principio del fin: políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires, Colihue.
- Puiggrós A (2005): *De Simón Rodríguez a Paulo Freire*. Buenos Aires, Colihue.
- Ramos Gonzales J (2017): "Identidad docente y movimiento estudiantil terciario a finales de la última dictadura militar en Argentina. El Grupo Iniciativa (GI) del Joaquín V. González (1981-1983)". Ponencia en *XII Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires.
- Rockwell E (2011): *La experiencia etnográfica*. Buenos Aires, Paidós.
- Souto M (2004): *La identidad institucional a través de la historia: El Instituto Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González*. Buenos Aires, ISP J.V. González.
- Suasnabar C (2001): "Revista Perspectiva Universitaria. Voces disidentes en dictadura". En *Dictadura y Educación*, Tomo 1, Buenos Aires, Miño y Dávila.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Subjetividades, medios masivos y democracia

Nora Merlin

Colonización de la
subjetividad

Los medios masivos en
la época del biomercado

Buenos Aires, Letra Viva,
2017, 158 páginas



Nora Merlin, psicoanalista y cientista política, desarrolla en este libro el análisis de las implicancias el modo de entramarse de los medios masivos de comunicación con la conformación de una nueva subjetividad colectiva que se vuelve parte funcional al despliegue del modelo civilizatorio neoliberal. Desde una perspectiva que articula una mirada desde las herramientas teóricas de la razón populista, la izquierda lacaniana y las concepciones foucaultianas sobre biopolítica, Merlin revisa las categorías de pueblo, populismo, hegemonía, democracia y libertad, y las implicancias que para cada una de ellas tienen el rol de los medios masivos y su impacto en la construcción de la subjetividad.

En ese sentido, el trabajo pone en discusión las categorías de libertad y democracia a partir de la emergencia de los medios de comunicación masivos y su impacto en lo que denomina la "colonización de las subjetividades", un proceso de homogeneización de los sujetos que, en palabras de la autora, lleva a la conformación de un "simulacro de democracia". En este camino analítico, el texto cuestiona la vigencia del principio constitutivo de la democracia, el principio de igualdad de los sujetos para poder plantear y tomar decisiones a partir de un sentido crítico propio. Merlin analiza el funcionamiento de los medios masivos y la conformación de lo opuesto a un sujeto libre y crítico: el "rebaño totalitario" que empatiza a través de los medios masivos con la imaginación de pertenencia a un mundo del que está excluido. Así, el otrora ciudadano de las democracias representativas es hoy un sujeto que tiene incorporados los principios empresariales sin serlo: gerente de sí mismo, meritocrático, eficientista...

A esta subjetividad colonizada por el formato de una apariencia de pertenencia, el texto agrega el análisis de los múltiples discursos mediáticos que demonizan la política, asociada frecuentemente a la violencia,

la corrupción, la ineficacia y la inoperancia. Así, el otrora sujeto ciudadano político se transforma en un sujeto que se considera apolítico.

Frente al despliegue de una subjetividad colonizada por el modelo neoliberal, el texto opone –siguiendo las categorías analíticas de Ernesto Laclau– al populismo latinoamericano. A diferencia de las perspectivas "clásicas" sobre el populismo como una experiencia autoritaria o demagógica, la autora analiza a las experiencias populistas de inicios del siglo XXI como movimientos que amplían la democracia, en donde el pueblo construye hegemonía a partir de una democracia participativa con ampliación de derechos en la diversidad de actores sociales. De este modo, Nora Merlin ingresa al análisis de las subjetividades colectivas y la tendencia a ser colonizadas con un objetivo que las trasciende: la necesidad de fortalecer los procesos políticos de carácter popular, democráticos e incluyentes en América Latina, y a la vez de resistir y modificar aquellas experiencias políticas en donde se ha vuelto a desplegar el modelo neoliberal.

El texto cierra con un párrafo que lo define: "el pueblo, representación hegemónica de una comunidad, efecto de una construcción contingente no garantizada, no puede ser ya pensado como una adjetivación independiente *a priori* de la experiencia política: es indisoluble de la democracia, a la que renueva en su significación. El pueblo constituye la posibilidad de la construcción de un sujeto colectivo efecto del discurso, una nueva categoría para la teoría política y el psicoanálisis".

Carlos María Ciappina

Docente del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, UNM

ciappinac@gmail.com

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Sobre las identidades negras en el Río de La Plata

Alex Borucki

De compañeros de barco
a camaradas de armas

Identidades negras en el
Río de la Plata, 1760-1860

Buenos Aires, Prometeo,
2018, 304 páginas



Si hay dos países de América Latina que han construido la idea de ser naciones "blancas", esos son Argentina y Uruguay. Esa construcción identitaria –sobre todo referida a la cuenca del Plata que comparten ambas naciones– despreció y discriminó a las comunidades originarias, largamente perseguidas y expulsadas de sus tierras y regiones. Pero en el caso de las poblaciones negras, la invisibilización fue total, a tal punto de dejar en el más absoluto olvido la fuerte presencia pasada y presente de los afrodescendientes en nuestras sociedades.

Este libro de Alex Borucki viene a desvelar y reconstruir la historia de las identidades negras en el Río de La Plata. Historia (y presente) de la que muy poco hablan nuestros libros de historia, tanto académica como de divulgación. El autor realiza un exhaustivo recorrido documental por los archivos de Lisboa, el Reino Unido, Río de Janeiro, Montevideo, Argentina y Estados Unidos, rastreando los datos que muestran claramente la larga historia de la esclavitud negra en Buenos Aires y Montevideo –doscientos cincuenta años de vigencia esclavista es más tiempo que el que llevamos como países independientes– y su rol central en la economía del Virreinato del Río de La Plata hasta el proceso independentista, y aun después.

El texto se desglosa en seis capítulos que analizan las bases demográficas de la población negra en el Río de La Plata (capítulo 1) y las particularidades del comercio de esclavos en la etapa final de la colonia y en la etapa independiente. El segundo capítulo analiza el surgimiento y los modos de vinculación de los esclavos negros durante sus traslados en barco y el nacimiento de las "naciones" negras en el Río de La Plata. El capítulo tercero despliega las características de las cofradías negras y las redes de organi-

zación en milicias y batallones negros durante la colonia y en el proceso independentista. El cuarto capítulo examina el rol de los batallones negros en la post-independencia y su vinculación con las luchas civiles en el Cono Sur. El quinto capítulo analiza la vida cultural de las asociaciones negras entre 1830-1860. Y el último describe un caso particular: la vida de Jacinto Molina, un negro libre, educado en los modos de la colonia (aprendió a leer escribir, algo que estaba prohibido en esa época para los negros) y se dedicó a la defensa de las naciones negras en la Montevideo del siglo XIX.

Resulta este un trabajo imprescindible en dos grandes líneas de análisis: una, la reconstrucción de la relevancia económica de la infame trata de esclavos negros durante la etapa colonial en el Río de La Plata y su relación con el crecimiento y la expansión de las ciudades puerto de Buenos Aires y Montevideo en el siglo XVIII; la otra línea tiene que ver con el develamiento de las redes sociales que los esclavos negros y sus descendientes crearon y organizaron en el Río de la Plata para sostener sus identidades culturales y sus orígenes africanos.

En ambos casos, las implicancias e influencias de las comunidades negras del Río de la Plata se pueden rastrear hasta nuestros días... y allí radica también uno de los logros de este excelente texto de historia sobre la "cuestión social negra" en la comarca rioplatense.

Carlos María Ciappina

Docente del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, UNM

ciappinac@gmail.com

Colaboraciones

La Revista de Políticas Sociales pretende intervenir en el debate en torno al campo de las políticas sociales consideradas en sentido amplio, incluyendo normas, políticas redistributivas, programas específicos y provisión de bienes y servicios por parte de cualquiera de los niveles del Estado, procurando aportar al análisis y a las propuestas para una mejor articulación entre políticas sociales sectoriales entre los distintos niveles del Estado, y entre éste y los actores sociales no estatales.

Los trabajos y colaboraciones deben remitirse a:

Revista de Políticas Sociales Centro de Estudios de Políticas Sociales
Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Moreno
Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires
Oficina D 101 – 1° piso – Edificio Histórico

(+54 237) 425-1619/1786

(+54 237) 460-1309

(+54 237) 462-8629

(+54 237) 466-1529/4530/7186

(+54 237) 488-3147/3151/3473

Interno 125

rps@unm.edu.ar

1. Los escritos que se remitan para su publicación deberán ser originales e inéditos. En la primera página se deberá consignar: título, autores, lugar de trabajo y correos electrónicos de los autores.
2. Los artículos no deberán tener una extensión mayor a 20.000 caracteres con espacios, incluyendo texto, tablas y bibliografía.
3. No se deberán usar en el texto negritas, subrayados o viñetas. La letra itálica o cursiva deberá ser usada solo para títulos de publicaciones y para palabras en otros idiomas, y el entrecomillado sólo para citas textuales.
4. Las citas bibliográficas deben estar incluidas dentro del cuerpo del artículo, de acuerdo con la normativa APA consignando los datos entre paréntesis. El formato requerido en la bibliografía al final de texto será el siguiente: apellidos, nombres (año): título sin comillas en cursiva. Editorial, lugar. En el caso de textos disponibles en Internet debe consignarse el URL y la fecha de consulta.
5. Si el artículo incluyera tablas, gráficos o mapas deberán citarse en cada caso la fuente de los mismos. Tablas, gráficos o mapas deberán estar incrustados en el texto del artículo, pero además deberán remitirse en archivos separados para que pueda modificarse su tamaño, escala, color, letra, etc.
6. La evaluación del artículo será realizada por el Consejo de Redacción y su aceptación será comunicada oportunamente en un plazo no superior a seis meses.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Departamentos Académicos

Departamento Ciencias Aplicadas y Tecnología

Director-Decano

Jorge L. ETCHARRÁN

Departamento De Economía y Administración

Director-Decano

Pablo A. TAVILLA

Departamento De Humanidades y Ciencias Sociales

Director-Decano

Roberto MARAFIOTI

Secretarías Rectorado

Secretaría Académica

Roxana S. CARELLI

Secretaría de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Extensión Universitaria

V. Silvio SANTANTONIO a/c

Secretaría de Administración

Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico

Guillermo E. CONY

Secretario general

V. Silvio SANTANTONIO

Consejo Superior

Autoridades

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

Consejeros

Claustro docente:

M. Beatriz ARIAS

Adriana A. M. SPERANZA

Cristina V. LIVITSANOS (s)

Adriana M. del H. SANCHEZ (s)

Claustro estudiantil:

Lucía E. FERNANDEZ

Cecilia B. QUIROGA

Claustro no docente:

Carlos F. D'ADDARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno

(B1744OHC), prov. de Buenos Aires

(+54 237) 425-1619/1786

(+54 237) 460-1309

(+54 237) 462-8629

(+54 237) 466-1529/4530/7186

(+54 237) 488-3147/3151/3473

**DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES**

Director–Decano
Roberto MARAFIOTI

**CARRERA DE LICENCIATURA EN
TRABAJO SOCIAL**
Coordinadora–Vicedecana
M. Claudia BELZITI

**CARRERA DE LICENCIATURA EN
COMUNICACIÓN SOCIAL**
Coordinadora–Vicedecana
Adriana A.M. SPERANZA

ÁREA DE EDUCACIÓN
Coordinadora–Vicedecana
Lic. Lucía ROMERO

**DIRECTOR ACADÉMICO CENTRO DE
ESTUDIOS DE POLÍTICAS SOCIALES**
Lic. Mariano A. FONTELA a/c

**CONSEJO DEL DEPARTAMENTO DE
HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES**

Director–Decano:
Roberto MARAFIOTI

Autoridades:
M. Claudia BELZITI
Adriana A. M. SPERANZA
Lucía ROMERO

Claustro docente:
M. Patricia JORGE
María de los Á. MARTINI (s)
Nancy B. MATEOS

Claustro estudiantil:
Daniela N. COSTA
Patricia A. DELCASSE
Ivanna G. MELGAR

**CONSEJO ASESOR CARRERA
LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL**

Coordinadora–Vicedecana:
M. Claudia BELZITI

Consejeros
Claustro docente:
Edith S. LÓPEZ
Javier A. BRÁNCOLI

Claustro estudiantil:
Priscila D. MASTROIANI

**CONSEJO ASESOR CARRERA
LICENCIATURA EN COMUNICACIÓN SOCIAL**

Coordinadora–Vicedecana
Adriana A.M. SPERANZA a/c

Consejeros
Claustro docente:
Cora E. GAMARNIK
Zelma R. DUMM

Claustro estudiantil:
Carla S. SOSA

CONSEJO ASESOR DEL ÁREA EDUCACIÓN

Coordinadora–Vicedecana:
Lucía ROMERO

Consejeros
Claustro docente:
Nancy B. MATEOS
Juana T. FERREYRO

Claustro estudiantil:
Sergio J. MALDONADO

Contactos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno
(B1744OHC), prov. de Buenos Aires

(+54 237) 425-1619/1786

(+54 237) 460-1309

(+54 237) 462-8629

(+54 237) 466-1529/4530/7186

(+54 237) 488-3147/3151/3473

unm@unm.edu.ar

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso

Oficina D 101 – Interno: 125

hyes@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL

Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso

Oficina D 101 – Interno: 125

trabajosocial@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN COMUNICACIÓN SOCIAL

Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso

Oficina D 101 – Interno: 125

comunicacionsocial@unm.edu.ar

ÁREA DE EDUCACIÓN

Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso

Oficina D 101 – Interno: 125

areaeducacion@unm.edu.ar

educacioninicial@unm.edu.ar

educacionsecundaria@unm.edu.ar

CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS SOCIALES

Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso

Oficina D 101 – Interno: 125

ceps@unm.edu.ar

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES

Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso

Oficina D 101 – Interno: 125

rps@unm.edu.ar



DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

